

II Seminário das Ciências Sociais Aplicadas Área 11 – Estado e Políticas Públicas

A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas

Dimas de Oliveira Estevam - UNESC¹

Resumo

A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas são temas persistentes na vida política brasileira. Neste sentido o objetivo do artigo é discutir por meio de pesquisas realizadas, o problema contínua descontinuidade de políticas públicas. Embora esta discussão somente aflore com mais intensidade a cada troca de governantes, o problema é mais visível nas cidades de médio e pequena porte, principalmente quando o mesmo segmento político-partidário não permanece no poder local. Esta troca no comando político suscita dúvidas sobre se haverá ou não a continuidade das políticas anteriormente desenvolvidas. Desta forma as suspeitas ganham notoriedade nos debates políticos, na mídia, entre os servidores públicos, nas entidades conveniadas, enfim nas conversas cotidianas da população. Curiosamente, ainda, são raros os estudos sobre o assunto, como também são poucas as reflexões em relação aos fatores que contribuem para a contínua descontinuidade de políticas públicas e administrativas no Brasil. A metodologia utilizada para alcançar o objetivo proposto foi a bibliográfica descritiva, baseada em pesquisas realizadas no país. Contudo, os resultados apontam, se por um lado não se pode negar os avanços conquistados nessa direção; por outro, o fato é que o *modus operandi* desse processo também evoluiu e a interferência político-partidária contínua, agora de forma mais sutil, manifestada por meio de cortes nos orçamentos, remanejamento e substituição de servidores e de projetos, troca de nome de programas, enfim são fatores que comprometem a continuidade e a efetividade das políticas públicas, levando-as a um eterno recomeço. Popularizada no dito popular: “as coisas mudam, mais continuam iguais”.

Palavras-chave: Descontinuidade; continuidade; Políticas Públicas.

1. Introdução

A gestão das políticas públicas e os problemas advindos com à sua implementação ou a continuidade têm se tornado, nas últimas décadas, um tema recorrente, entretanto não têm sido tratado com a merecida atenção de maneira a tornar um assunto da agenda política brasileira. Nem mesmo as iniciativas e as ações de modernização no setor público têm demonstrado ser eficientes no sentido de diminuir o grau de fragmentação e descontinuidade das políticas públicas e suas

¹ Economista, mestre em administração e doutor em Sociologia Política pela UFSC. Professor do curso de Economia da UNESC. E-mail: www.doe@unesc.net. Membro do Grupo de Pesquisa “Trabalho, subjetividade e políticas públicas”, da UNESC/CNPq.

conseqüentes causas manifestadas no desperdício de recursos públicos e seus resultados quase sempre ineficazes.

Ou seja, a cada período eleitoral e/ou transição de gestores comumente esta discussão vem à tona se haverá continuidade e/ou se prevalecerá a descontinuidade administrativa e das políticas públicas. Este debate acontece principalmente na esfera municipal, estadual e até as algumas vezes na federal. Contudo o problema se torna mais evidente com a proximidade dos pleitos eleitorais, a questão ganha notoriedade e entra na pauta das agendas e dos discursos de candidatos, nos comentários políticos, na população, nos meios de comunicação, enfim forma opinião pública.

Para aqueles que estão no poder vem a advertência aos eleitores sobre as ameaças de que se a oposição vencer as eleições, obras e projetos serão paralisados, servidores transferidos e/ou demitidos; já os oponentes garantem que darão continuidade aos bons programas e projetos, comprometendo-se a melhorar ainda mais os que vem sendo executado. Desta forma o que deveria gerar um debate crítico sobre a gestão administrativa e das políticas públicas quer seja locais ou não, na maioria entra-se num vazio sem nexos e se perde a oportunidade de discutir propostas concretas para se ter uma gestão mais transparente e eficaz.

Neste artigo trabalha-se com o fenômeno da contínua descontinuidade de políticas públicas, como um tema pouco debatido no meio acadêmico na atualidade. Parte-se do pressuposto de que a descontinuidade contém elementos de continuidade e a continuidade elementos da descontinuidade. Embora, o senso comum aponte a descontinuidade como regra, no entanto as pesquisas, segundo Nogueira (2006), apontam que há continuidade administrativa mesmo quando existe descontinuidade política e que, na prática, os projetos e as políticas se expõem aos dois fenômenos simultaneamente. Para o autor, muitas pesquisas 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, entre outros).

Por isso, neste artigo se utiliza a expressão (des)continuidade para identificar ambas as questões (continuidade e descontinuidade). Neste sentido a (des)continuidade contém em seu discurso, o continuísmo, identificado na ideia popularizada de que: “as coisas mudam, mas continuam iguais”. A (des)continuidade significa um constante retorno ao ponto zero; uma condição essencial ao continuísmo, mantendo

as coisas inalteradas. Ou seja, a essência da (des)continuidade é o eterno recomeçar, como se o passado pudesse ser anulado; a repetição constante do “novo” para manter as mesmas relações de poder estabelecidas (COLLARES, MOYSÉS e GERALDI, 1999).

O processo de transição de uma gestão é considerado um momento em que aparentemente “tudo vai mudar”; as atividades serão interrompidas, independentemente de sua eficácia. Ou seja, parte-se do pressuposto de que o novo é novo e o anterior é passado; para o novo se estabelecer é necessário torná-lo invisível e romper com o passado. A discussão seria de certa forma semelhante a realizada por Bourdieu (1998) sobre a questão da juventude, quando afirma que para o “novo” (recém-chegados) se estabelecer é necessário (quase sempre os mais jovens), empurrar os mais velhos (“os estabelecidos”) para o passado, para a morte social para poder se estabelecer.

Desta maneira esta é a luta da (des)continuidade das políticas públicas que tem sido notória nas experiências estudadas. Diante disto se procura refletir sobre a (des)continuidade a partir de estudo de casos estudados por diversos pesquisadores sobre inúmeras experiências de políticas públicas no país. É nesta direção que o presente artigo pretende contribuir.

2. A (des)continuidade administrativa e de políticas públicas

A questão da continua (des)continuidade administrativa e de políticas públicas é um tema muito presente nos discursos, nas falas de gestores públicos, pesquisadores, imprensa, entre outros. Porém é um fenômeno ainda pouco estudado em que são raros os artigos e pesquisas que aprofundam e discutam de que forma e como se dá esta questão. Algumas pesquisas apontam para o problema da democracia – considera a (des)continuidade indesejável, mas aceitável como parte integrante do processo democrático e de alternância de poder. Mesmo que as referências existentes sejam poucas, a grande maioria não trata como foco central de pesquisa, mencionando de forma indireta e secundária.

Todavia, também não é possível afirmar que a (des)continuidade representa um campo de pesquisa a ser desvelado. Embora esteja presente de forma constante, quer seja nos discursos cotidiano dos órgãos públicos e muitas vezes reforçados pelos meios de comunicação, quando há troca de governantes, a (des)continuidade

de políticas públicas é dada como certo pela população, principalmente em se tratando de nível local (ALMEIDA et al., 1999).

Esse fato se traduz na interrupção de projetos, obras e serviços públicos; nas mudanças radicais de prioridades que são muito freqüentes. O viés político-partidário quase sempre sobressai, aos demais aspectos; planos futuros são menosprezados e considerações sobre possíveis qualidades ou méritos se transformam em ações (des)continuadas. O resultado desse processo é observado no desperdício de recursos públicos, desestímulo das equipes envolvidas, tensão e a animosidade entre técnicos estáveis e os que entram com as vitórias processos eleitorais (NOGUEIRA, 2006).

Ainda com base no autor acima, os efeitos perversos da descontinuidade administrativa e de políticas públicas, também são refletidos nos resultados negativos da perda de memória e saber institucional e na exacerbação do conflito entre técnicos e políticos. Sobre a continuidade administrativa e de políticas públicas, não se pode afirmar, também que o continuísmo necessariamente contribui para a qualidade da ação pública. Num outro extremo, a continuidade poderá trazer isolamento, continuísmo, dificuldade de adaptação a mudanças no ambiente e na falta de transparência.

Desta forma a (des)continuidade administrativa é uma das características marcantes do setor público brasileiro, principalmente nos municípios. Mas, enfim, o que vem a ser essa prática tão característica da administração pública? Segundo Almeida et al. (1999) a descontinuidade administrativa é revelada na interrupção de obras, projetos e programas, normalmente quando ocorre a mudança de gestores públicos. Esta prática, Infelizmente, ainda é muito comum. (NOGUEIRA, 2007).

A origem da (des)continuidade de uma maneira mais ampla, estaria ligada ao clientelismo político e ao personalismo característicos do setor público brasileiro. Caracterizada no cargo de confiança – comissionados - e da necessidade a cada nova gestão apresentar “novas” soluções (não necessariamente inovadoras, mas que tenham sua marca). As características da (des)continuidade administrativa ocorre em diversos graus, desde a simples perda de prioridade na agenda de novos gestores até a mudanças de nome, objetivos ou estratégias ou a interrupção total de atividades, quase sempre em função de critérios políticos e não-técnicos. Acontece em projetos, programas, políticas e/ou em organizações ou instituições como um todo. (NOGUEIRA, 2006).

Se este fenômeno é comum nas administrações e nas políticas públicas, ele é mais contundente em termos de políticas sociais, segundo Farah (2000), isso ocorre porque existem dificuldades em definir atribuições precisas na área social que acabam gerando ineficiência, regressividade, falta de racionalidade na definição de programas, serviços e clientelas, gerando desperdícios de recursos. Com isso comprometendo a efetividade dessas políticas, o que se acentua em virtude das amplas desigualdades sociais regionais e das precárias definições de atribuições.

A autora aponta como caminho a ser percorrido e para amenizar a situação, os seguintes quesitos: a vontade política dos governantes, os arranjos institucionais assumidos pelo poder público, o incentivo proveniente da esfera federal e estadual e os avanços na legislação em torno da gestão compartilhada. Estes seriam elementos para a construção de redes institucionais que reúnam diversos atores sociais, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado e sociedade civil para amenizar o círculo vicioso da (des)continuidade administrativa e de políticas sociais.

Esta atitude deveria passar pela modificação das estruturas e das ações organizacionais, provocando mudanças intra e interorganizacionais e levando à formação de novos tipos de organizações, não só na esfera estatal, mas também na sociedade civil, além de organizações que misturam agentes. Estas iniciativas que envolvem parcerias ou alianças tenderiam a permanecer após mudanças de governo, evitando a (des)continuidade na condução de programas e projetos, indicando maior grau de institucionalização. O problema na operacionalização da proposta a ser observado é que as práticas participativas e inovadoras não são verificadas de forma homogênea pelo país, variando até mesmo de um governo para outro num mesmo local.

Todavia esta possibilidade da participação popular, de modo geral, também encontra seu limite, segundo Barbosa (2010), no fato decorrente da inconsistência de ações governantes na atenção aos cidadãos, na pulverização de recursos públicos e os consequentes baixos impactos em termos de efetividade de direitos sociais. Neste sentido, a (des)continuidade dificulta a promoção de direitos, abrindo lacunas para práticas clientelistas na utilização dos recursos públicos, na escolha de beneficiados e no uso do espaço local como forma de reprodução e perpetuação de poderes arbitrários.

Corroborando com o autor acima, Nogueira (2006), ressalta que a realidade é muito mais complexa do que a observada pelo senso comum. A (des)continuidade dificilmente acontece de maneira pura, em seus extremos (completa continuidade ou descontinuidade). Ao longo do desenvolvimento de uma iniciativa é comum aparecer elementos de ambas as situações. Mesmo em casos de forte descontinuidade administrativa, as equipes ou organizações envolvidas desenvolvem mecanismos de autodefesa para garantirem a continuidade.

Para o autor supracitado, se por um lado, à crítica extremada do fenômeno da descontinuidade administrativa não tem correspondência no que poderia ser visto como o outro lado da questão; por outro, a continuidade administrativa é comumente lembrada como algo positivo e desejável, não se considera que o insulamento burocrático² possa representar uma busca extremada pela continuidade. A continuidade pela continuidade não só não garante a diminuição de riscos e ocorrências indesejáveis como pode ser prejudicial, em alguns casos, conduzindo à acomodação ou à paralisação administrativa.

Já para Spink (1987) a expressão 'continuidade e descontinuidade' refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na administração pública em todos os níveis, toda vez que ocorre a troca de governantes o fenômeno se manifesta, devido ao preenchimento de cargos de confiança disponíveis seja ele de forma explícita ou implícita distribuídos no interior das organizações públicas.

Ainda conforme o autor referido, a origem deste fenômeno estaria ligada ao sistema organizacional, público brasileiro, simbolizado no de *cargo de confiança* e no *homem de confiança*. Sendo a (des)continuidade uma das marcas mais notórias da tradição patrimonialista e clientelista do setor público brasileiro. Neste cenário o pessoal e o público se confundem: o pessoal – governante - acaba permitindo a descontinuidade como forma de sustentação política, este fator dificulta a implantação de mecanismos de gestão democrática. Dado ao seu enraizamento na prática e no discurso, desta forma, a (des)continuidade tem resistido às tentativas de reforma administrativa no país.

No Brasil, para Oliveira e Seibel (2006), a vitória nas eleições sempre esteve vinculada ao aspecto clientelista de concessões, cargos e outros favores em troca

² O insulamento burocrático de política pública é considerado uma ação antidemocrática e, foi utilizado durante um longo período do século XX no Brasil, como uma estratégia para driblar a pressão exercida pelos partidos políticos. Para saber mais sobre o tema ver Nunes (1997).

de lealdade política e pessoal, formando dessa maneira um círculo vicioso: “apadrinhamento-eleições-apadrinhamento” tendo por base na troca à gratidão de favor. Desta maneira fica inviabilizado o debate sobre a participação popular e a concretização da cidadania.

Outra dimensão relacionada a problemática da (des)continuidade administrativa e de políticas públicas é a questão da estrutura organizacional. Essa discussão se desdobra tanto na dicotomia entre flexibilidade *versus* rigidez frente às mudanças no ambiente institucional, como numa oposição por vezes resumida na disputa entre “políticos” *versus* “burocratas”. Nesta visão os burocratas desenvolveriam mecanismo de criar um tipo de estrutura resistente às interferências políticas e as mudanças decididas em nível político; os políticos que deveriam trazer novas prioridades para corresponder às preferências de políticas por parte dos cidadãos, na maioria das vezes estariam a serviço de interesses particulares (VIEIRA, 2005).

Nesta mesma perspectiva, Kfoury (1992) em suas pesquisas sobre o tema verificou que o “discurso da descontinuidade”, reforça a noção de interligação entre continuidade e descontinuidade, no que a autora denominou de “contínua descontinuidade”. Desta forma, ao analisar a influência da questão da descontinuidade na carreira dos executivos públicos brasileiros, comenta que, mesmo havendo trocas constantes de cargos de confiança, isso não significa que haja sempre renovação ou mudança, já que muitas vezes existe um rodízio de pessoas ou grupos que se alternam em cargos a cada troca de governante. Isto é, criam mecanismo de defesa para amenizar o grau de interferência político-partidário. Ainda sobre a questão da (des)continuidade, Collares, Moysés e Geraldi (1999) propõem a diferenciação entre descontinuidade e ruptura, ligando esta a uma continuidade e o outro a um indesejável continuísmo. Neste paradoxo, a descontinuidade e seus constantes retornos ao ponto zero é uma condição essencial para haver o continuísmo e manter inalteradas as relações de saber e poder. Neste sentido a essência da (des)continuidade é o eterno recomeçar, como se o passado pudesse ser anulado, a repetição constante do “novo” para manter a eterna das relações de poder atuais.

Num outro estudo importante sobre o cotidiano da administração pública brasileira, Nunes (1997), concluiu que se está distante de se chegar a um equilíbrio entre estabilidade e mudança. Se por um lado, os burocratas ressaltam que as novas prioridades representam uma quebra negativa em relação à prática existente, pois

os políticos não respeitam a história e a cultura organizacional; por outro, os políticos tenderiam a frisar os aspectos do imobilismo, da pouca transparência e da falta de espaço para as mudanças que os burocratas e a estrutura muitas vezes enrijecida causam, remetendo ao fenômeno do insulamento burocrático.

Ao discutir esse problema, Spink (1987), denominou de “paradoxo democrático” da questão da (des)continuidade administrativa e de políticas públicas no país. Por mais que a descontinuidade seja caracterizada como negativa e indesejada, ela também pode representar a possibilidade de alternância de poder e de preferência de quem está no centro do processo democrático.

Neste caso a defesa incondicional da continuidade poderia levar ao outro extremo que seria o “insulamento burocrático”, considerado uma medida, nos tempos atuais como antidemocrática. Porém não se pode negar que a (des)continuidade tem trazido enormes prejuízos ao país; principalmente com a descentralização inúmeras responsabilidades que foram assumidas pelo poder público local (municípios). A decisão local, na maioria das vezes, com tomadas de decisões clientelista tem sua face mais visível no desperdício de recursos públicos, na ruptura de programas e projetos sociais, na possibilidade de desenvolvimento de uma cultura administrativa das organizações locais. Com base no discutido, não tendo a pretensão de esgotar o tema, se conclui que se está longe de se chegar a um consenso, ou a equilíbrio entre continuidade e descontinuidade.

3. A (des)continuidade administrativa e de políticas públicas a partir de estudo de casos

Neste item discutir-se-á os casos de (des)continuidade administrativa e de políticas públicas, não tendo a pretensão de generalizar o assunto. Se deixa claro que existem iniciativas de continuidade administrativa bem sucedidas e também de descontinuidade que são muitas vezes necessárias. Até porque a (des)continuidade não é um emaranhado de ações públicas desencadeadas, em que muitas podem ser interrompidas para atender novas demandas de governo, que privilegiam determinadas áreas em detrimento as outras. Isto pode ocorrer, inclusive, por necessidade imediata e não necessariamente por cumprimento de programa de governo, como exemplo, uma crise ou uma catástrofe, há de se considerar que estes seriam momentos excepcionais e não a regra.

Por isso, com estes casos não é difícil encontrar, nas mais diversas áreas os mais variados temas que citam a (des)continuidade como uma das características marcante da administração pública brasileira vistas como prejudiciais para o desenvolvimento do país como um todo. Diante disso, para demonstrar que o fenômeno se repete em todo Brasil, buscou-se ter por base pesquisas realizadas em diferentes regiões e áreas de políticas públicas, conforme se passa a descrever a seguir.

Nas pesquisas sobre os jovens brasileiros realizadas por Sposito e Carrano (2003), demonstram que a (des)continuidade administrativa é um entrave ao desenvolvimento de políticas públicas, relacionadas a juventude; ou seja, um obstáculo ao fortalecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente entre outras políticas para os jovens.

Todavia, em outra pesquisa feita por Paulics e Maluf (2003) sobre o caso da merenda escolar, observaram que as parcerias regionalizada, minimizaram o problema da (des)continuidade. Os autores entendem que somente as parcerias com diversos atores sociais podem colaborar para minimizar o perigo da (des)continuidade que estes programas de abastecimento freqüentemente são afetados.

Num outro estudo sobre o processo de descentralização político-administrativa no Brasil, Limana (1999) verificou inúmeros problemas e sugere como alternativa a questão da (des)continuidade, que a definição de prioridades nos investimentos públicos tivesse o seu acompanhamento diretamente da população envolvida. Isso traria melhores resultados, pois, mesmo com a mudança dos governantes, haveria a manutenção das prioridades locais, garantindo a continuidade, evitando o desperdício de recursos em obras inacabadas e principalmente de serviços interrompidos.

Em relação a educação Collares, Moysés e Geraldi (1999) discutem o tema a partir de uma pesquisa realizada sobre diferentes momentos da “educação continuada” em diversos estados. Os autores detectaram que a descontinuidade tem alguns pontos convergentes, conforme segue resumido: a constante interrupção de projetos, sem escuta e avaliação prévias entre os participantes; a suspensão de atividades previstas; alterações de formatação de programas e projetos; a rotatividade do corpo docente nas escolas, provocada tanto pelo abandono da profissão quanto pelas transferências; a vulgarização de modelos científicos,

tornados “modismos” e transmitidos como “receitas”; entre outros. Neste estudo os autores concluem da seguinte forma sobre a dualidade entre continuidade e descontinuidade: “a descontinuidade constante contém em seu discurso, o continuísmo e o seu eterno recomeço”.

Num outro estudo de análise de dados sobre o atendimento do programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA), específico do Estado do Rio de Janeiro, Andrade e Paiva (1997), concluíram que é sempre uma política de “migalhas”, uma espécie de “sobra”, para a qual não se preveem nem metas compatíveis com o dever do Estado com o direito da cidadania; nem recursos orçamentários dignamente; nem espaço próprio nas escolas; nem a integração com o projeto político-pedagógico do ensino regular, permanecendo como um “apêndice”, de acentuado desvinculo com a proposta educacional dos demais segmentos educacionais.

Ainda sobre a educação, num relatório final elaborado do V ENEJA (Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos), demonstra a histórica (des)continuidade de programas e experiências de Educação de Jovens e Adultos (EJA) no país; a indefinição e pulverização dos financiamentos; a multiplicidade e sobreposição das ações na área; a rigidez curricular e administrativa dos sistemas de ensino formais; a alta rotatividade dos técnicos das secretarias, com (des)continuidade no trabalho das equipes de EJA, apontando que todas essas questões exigem ações eficazes do Ministério da Educação, no sentido de alterar a cultura política que produz descompromissos constantes com o segmento não escolarizado jovens e adultos (ENEJA, 2003).

Numa pesquisa realizada por Estevam (2009), sobre a educação de jovens do campo no Estado de Santa Catarina, mais precisamente sobre as experiências das Casas Familiares Rurais (CFRs). Este projeto que é desenvolvido por uma rede de parcerias, envolvendo entidades governamentais (prefeituras e o Governo do Estado) que junto respondem por mais de 80% dos recursos e entidades não-governamentais (associações, sindicatos, entre outras). Na pesquisa o autor constatou que o projeto sofre com intervenção político-partidária a cada período eleitoral e a (des)continuidade é uma ameaça constante ao desenvolvimento do processo de formação dos jovens do campo. A intervenção no projeto acontece de duas maneiras: na rotatividade das equipes de professores e na inconsistente linearidade no repasse dos recursos financeiros para a manutenção das atividades.

A rotatividade das equipes de professores tem comprometido os avanços do movimento, devido à (des)continuidade dos trabalhos desenvolvidos. As dificuldades de ter um quadro profissional permanente têm levado o projeto a um constante recomeço e as equipes trabalham sempre com o temor, pois a mudança de governante, a cada quatro anos, significa troca das equipes.

Os estudos acima referenciados nos possibilitou abordar o tema da (des)continuidade através de casos pesquisados pelo país. Neste sentido não se pode negar que os trabalhos citados apresentaram uma rica discussão sobre a questão da (des)continuidade administrativa e de políticas públicas, o que poderá abrir caminhos para novas pesquisas e questionamentos, mostrando que continuidade e descontinuidade são conceitos entrelaçados e se relacionam a diversos temas da vida política brasileira.

A esta problemática da (des)continuidade, cabe destacar com base em Nogueira (2006) que faz menção a mitologia grega ao *Mito de Sísifo* que conta a história de um homem condenado pelos deuses a empurrar, sem descanso, uma enorme pedra ao ponto mais alto de uma montanha. Estando lá em cima, a pedra rola até a base da montanha, obrigando Sísifo a recomeçar seu trabalho até o fim de seus dias. Com base nestas reflexões, cabe a seguinte pergunta: seriam os gestores públicos municipais condenados a levar seus programas e projetos montanha acima para apenas ve-los cair novamente à estaca zero a cada nova gestão? Fica esta pergunta como reflexão da questão.

Para finalizar cabe mencionar um poema citado por Nogueira (2006) de Harue Avritscher que trabalhou durante muito tempo na Prefeitura de São Paulo e vivenciou toda a problemática da (des)continuidade, sintetizando num poema toda a sua angústia e desespero:

NA REPARTIÇÃO

Abafa tua ira,
Abafa teu desejo,
Arranca tua vontade,
Flutua na inutilidade.

O tempo passa,
O corpo cansa,
A mente pára.

Horas sem fim,
Horas perdidas,
Horas de outono,
Horas sem retorno.

Harue Avritscher

Este poema sintetiza o tom de desesperança remetendo ao mito de Sísifo, em que a pedra sempre escapa e que repetidamente deve ser empurrada numa jornada, aparentemente infundável e muitas vezes parecendo sem sentido.

Considerações Finais

Neste artigo buscou-se compreender os fatores que levam a (des)continuidade de políticas públicas. Na análise empreendida sobre a revisão dos casos permitiram que se chegasse a algumas conclusões. De forma resumida e generalizada, uma iniciativa pública poderá ter diminuída os riscos de (des)continuidade administrativa e de políticas públicas quando combinarem ações intencionais de promoção da continuidade, com uma gestão democrática participativa, em que o processo de decisão seja de fato democrático e não somente retórico. Mas estes aspectos esbarram nas práticas clientelistas, ainda muito presente no cotidiano da política brasileira, com mais contundência a nível local.

Diante disto, primeiramente esse texto foi desenvolvido com base em estudos de casos em situação de (des)continuidade administrativa e de políticas públicas. Desta forma, qualquer tentativa de generalização deve-se levar em conta que as hipóteses levantadas ainda são frágeis e precisam ser amplamente testadas. Por isso, devem-se confrontá-las com mais casos, variando os contextos e as situações, porém não se pode negar que a (des)continuidade é uma prática muito comum nos municípios brasileiros.

Em relação à questão da (des)continuidade há muito espaço para trabalhos e pesquisas que relacionem com maior profundidade a esse fenômeno com outros grandes temas dos estudos sobre políticas públicas e da administração pública, como clientelismo, patrimonialismo, corporativismo, insulamento burocrático, a herança neoliberal e entre outros. A importância que ganha este estudo é no sentido de dar mais visibilidade a questão, com isso se estaria apontando as causas das des(continuidade e possibilitando maior participação efetiva da população.

Contudo, nas pesquisas mencionadas neste artigo verifica-se que o grau de (des)continuidade pode variar em função do setor da política pública ou das características estruturais de cada organização. Cabe frisar que a (des)continuidade administrativa traz consigo o desperdício de recursos públicos, perda de memória e saber institucional, desmotivação das equipes envolvidas e exacerbação do conflito entre técnicos e políticos, entre outros.

Referências

ALMEIDA, M., FEUERWERKER, L., LLANOS, M. (Orgs.). A educação dos profissionais de saúde na América Latina: teoria e prática de um movimento de mudança. São Paulo: Hucitec; Buenos Aires: Lugar Editorial; Londrina: Ed. UEL, 1999.

ANDRADE, Eliane Ribeiro e PAIVA, Jane. **Políticas públicas de direito à educação de jovens e adultos no RJ: estudos da região metropolitana**. Rio de Janeiro: Anpde, 1997. Disponível em: <http://www.anped.org.br/>. Acesso:30 mar 2010.

BARBOSA, Jorge. **Políticas Públicas, Gestão Municipal e Participação Social na Construção de uma Agenda de Direitos à Cidade**. Buenos aires: Gestión de eventos de la Facultad de Filosofía y Letras - UBA, XI Coloquio Internacional de Geocritica 2010.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Difel, 1989.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSES, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, João Wanderley. **Educação continuada: a política da descontinuidade**. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 20, n. 68, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>> Acesso em: 09 Jan. 2007.

ENEJA - **Relatório-síntese do V Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos** (V ENEJA). Cuiabá – MT. SESC, 3 a 5 de setembro de 2003. Disponível em: < <http://www.raaab.org.br/relvенеja.htm>>. Acesso em 21 fev. 2007.

ESTEVAM, Dimas de O. **Os significados sociais e políticos da formação por alternância: um estudo de caso em duas experiências no estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Tese doutorado em Sociologia Política da UFSC, 2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil**. *Organizações e Sociedade*, v.7, n.17, p 59-86, janeiro/abril 2000. Salvador: UFBA/NPGA. 2000. Disponível em:<<http://www.uts.cc.utexas.edu/>>. Acesso em 15 de fev. de 2007.

KFOURI, Berenice Maria Barcellos. **Carreiras Gerenciais no Serviço Público: Caminhos num Espaço sem Caminho**. 1992. Dissertação de Mestrado em Administração de Empresas. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1992.

LIMANA, Amir. **O Processo de Descentralização Política-Administrativa no Brasil**. *Scripta Nova*, Barcelona, n. 45 (21), 1 de agosto de 1999.

NOGUEIRA, Fernando A. **Política sim, mas no meu Estado ou no seu Governo?** Disponível em: <<http://www.eaesp.fgvsp.br/>>. Acesso em: 21 Fev. 2007.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos.** São Paulo: Dissertação de Mestrado em Administração da FGV, 2006.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Heloisa M. J. e SEIBEL, Erni J. **Clientelismo e Seletividade: desafios às políticas sociais.** In: Revista de Ciências Humanas. Florianópolis. Ed. UFSC, 2006.

PAULICS, Veronika A. T. **Disseminação do programa de garantia de renda mínima no Brasil (1991-1997).** 2003. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2003.

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

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. **Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança.** Revista de Administração, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-69, jan/mar 1999.

_____. **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/_1.pdf. Acesso em: 22 jan. 2007.

SPOSITO, M. P. e CARRANO, P. C. **Juventude e políticas públicas no Brasil.** Revista Brasileira de Educação - ANPEd, São Paulo: Autores Associados, nº 24, set/dez 2003.

VIEIRA, Amanda. **Articulação é necessária para acelerar o desenvolvimento social.** Cidadania, 28 fev. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd280205c.htm>. Acesso em: 22 jan. 2010.