

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

**Disseminação de experiências de gestão pública - o caso do Programa de
Renda Mínima no Brasil (1991-1997)**

Verônica Paulics

Volume 34

Janeiro de 2004

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Expediente

EDITORES

Marta Ferreira Santos Farah

Peter Spink

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Jacqueline I. Machado Brigagão

CONSELHO EDITORIAL

Beto Ricardo (*ISA -Instituto Sócio-Ambiental*)

Edna Ramos de Castro (*Universidade Federal do Pará*)

Franklin Coelho (*Universidade Federal Fluminense - Viva Rio*)

José Antonio Gomes de Pinho (*Universidade Federal da Bahia*)

Laura da Veiga (*Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro*)

Luís Roque Klering (*Universidade Federal do Rio Grande do Sul*)

Marlene Libardoni (*AGENDE – Ações em Gênero , Cidadania e Desenvolvimento*)

Nancy Cardia (*Universidade de São Paulo*)

Paulo Pankararu (*COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira*)

Pedro Jacobi (*Universidade de São Paulo*)

Silvio Caccia Bava (*POLIS –Instituto de Estudos , Formação e Assistência em Políticas Sociais*)

Sueli Carneiro (*GELEDES -Instituto da Mulher Negra*)

CAPA

Carlos André Inácio (*DEG – Divisão de Editoração e Gráfica da FGV-EAESP*)

A AUTORA

Verônica Paulics

Mestre em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas–FGV-EAESP e Pesquisadora do Instituto Polis.

**Este artigo é parte da Dissertação de Mestrado: “Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil (1991-1997)” - Apresentada ao curso de pós-graduação em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP em 2002. Área de concentração: políticas de governo.*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. O MODELO DE TRANSLAÇÃO.....	10
3. ANÁLISE DA DISSEMINAÇÃO DO PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA À LUZ DO MODELO DE TRANSLAÇÃO.....	11
4. CONCLUSÕES.....	13
5. BIBLIOGRAFIA.....	17

1. Introdução

Os anos 80, no Brasil, foram marcados por um processo de redemocratização política, depois de quase 20 anos de ditadura. A rearticulação de movimentos sociais, centrais de representação dos trabalhadores e partidos políticos lentamente foi pressionando pela volta das liberdades fundamentais. Este longo processo envolveu a retomada das eleições municipais em 1982; a campanha das Diretas-já, que, em 1984 levou milhares de pessoas às ruas em todo o País, a exigir eleições diretas para presidente; a assembléia nacional constituinte instalada em 1986, que culminaria na promulgação da nova Constituição Federal de 1988, também chamada Constituição Cidadã; também em 1988 novas eleições municipais, em que governos comprometidos com a universalização dos direitos assumiram a gestão de grandes centros urbanos; e, em 1989, as eleições diretas para Presidência da República. Em todo este processo, novas forças sociais e políticas passaram a disputar o controle e a gestão da máquina pública.

Por outro lado, este período foi marcado por altos índices de desemprego e uma inflação galopante, fortalecendo a perversa concentração de renda no Brasil. Contingentes cada vez maiores da população estavam a cada dia mais pobres e não tinham o mínimo de direitos garantidos.

Em meio a este processo – de democratização política, por um lado, e um injusto modelo de desenvolvimento econômico, de outro – os prefeitos, vereadores e deputados eleitos, muitos deles provenientes dos novos movimentos sociais e políticos, buscavam formas de exercer o poder que respondessem ao enorme déficit social, que crescia a cada dia, e que superassem o clientelismo e o patrimonialismo, tão característicos da política brasileira. Surgiram várias experiências que inovaram em relação às práticas políticas tradicionais. As primeiras que ganharam visibilidade foram Lages e Boa Esperança. Em poucos anos, em vários municípios e estados, surgiram experiências que sinalizavam a possibilidade de se implementarem políticas que, democratizando a gestão, melhorassem as condições de vida da população.

Estas experiências de políticas públicas passaram a ser estudadas sob diversos pontos de vista, trazendo para o campo da administração pública o estudo das inovações, que já era bastante presente no campo da administração de empresas, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de novos produtos e sua difusão.

Ao longo dos anos 80 e 90, foram se constituindo vários bancos de dados com estas experiências inovadoras, tanto como base para estudos quanto como referência aos que quisessem adaptá-las em outras localidades. Dentre os bancos de dados destacam-se a Recem, do CEPAM, que desde 1986, sob a gestão Montoro, reúne e disponibiliza experiências inovadoras dos municípios paulistas; o Boletim DICAS, do Instituto Pólis, que teve início com uma grande pesquisa de experiências inovadoras em municípios brasileiros, realizada em 1991, em conjunto com a SNAI-PT e, em 1993, tornou-se uma publicação periódica; o Programa Gestão Pública e Cidadania, da FGV-EAESP em parceria com a Fundação FORD, iniciado em 1996, e que, atualmente reúne o maior número e variedade de experiências inovadoras de governos subnacionais de todo o Brasil. Além destes, há uma profusão de bancos de dados temáticos ou restritos a determinadas regiões geográficas¹.

Estes bancos de dados de experiências inovadoras em gestão pública não são exclusivos do Brasil. Em âmbito internacional, a Fundação Ford, desde o começo dos anos 80, promove programas de premiação que dêem visibilidade a experiências inovadoras de gestão local e que estejam disponibilizadas em bancos de dados abertos a todos os interessados. Os primeiros programas foram implementados nos Estados Unidos. Nos documentos de seminários realizados por estes programas (COPE, 1992), pode-se constatar uma grande preocupação com a difusão das experiências consideradas bem-sucedidas, que poderiam servir de “modelo” para outras localidades. Os seminários organizados à época pelos Programas de Inovação nos governos locais adotava o modelo de difusão. É um modelo bastante estudado e aplicado na área de administração de empresas e marketing, no desenvolvimento de produtos inovadores e sua disseminação.

Este modelo de difusão de inovações ganhou visibilidade nos anos 60, quando diversos pesquisadores procuraram estudar a melhor maneira de “levar conhecimento para os países subdesenvolvidos”, especialmente nas áreas de tecnologia agrícola, controle de natalidade, saúde pública e comunicação. O princípio deste modelo, que tem em Rogers (1995, 1983, 1962) um de seus mais citados sistematizadores, é que se poderia resolver problemas ou necessidades existentes, a partir da invenção de soluções em centros especializados e posterior divulgação em larga escala destas inovações. Através dos meios de comunicação e o apoio de agentes de difusão, a inovação fluiria desde os centros onde foi produzida, até alcançar todas

as pessoas. Se as pessoas fossem devidamente convencidas, adotariam as inovações e teriam os seus problemas resolvidos. O desenvolvimento, portanto, dependia da existência de centros que tivessem a capacidade de inventar soluções ou aperfeiçoar soluções já existentes; da veiculação em larga escala destas inovações; e do treinamento da população para não resistir às inovações.

Em especial no Brasil, os estudos do modelo de difusão de inovações concentraram-se na área rural, nos anos 60, “avaliando a função da comunicação de massa no desenvolvimento da agricultura e da pecuária. É todo um esforço de pesquisa que girou em torno do modelo difusionista, e cuja finalidade precípua era encontrar artifícios de comunicação que pudessem convencer os agricultores à adoção de certas inovações tecnológicas, como a mecanização, uso de adubos, diversificação da culturas, etc.” (MELO, 1978: 6). Paulo Freire (citado em MELO, 1978) critica o modelo difusionista por ser uma invasão cultural e por tentar manipular inconscientemente os agricultores.

Nos programas de premiação e constituição de bancos de dados apoiados mais recentemente pela Fundação Ford, não mais encontramos referências a este modelo. Esta lógica, no entanto, ainda está bastante presente num dos mundialmente mais conhecidos bancos de experiências de gestão pública, o *Best Practices*, criado em meados dos anos 90², pelo Programa das Nações Unidas para o Hábitat. Sua proposta é divulgar as melhores práticas em gestão pública. A seleção das “melhores práticas” a serem incluídas é feita a partir de uma análise de adequação a um *check list*. O conceito que está por trás desta premiação e do banco de dados constituído é o do modelo de difusão: o gestor que adotar estas experiências poderá fazer uma boa gestão em qualquer lugar do mundo.

No Brasil, não temos conhecimento de pesquisas voltadas para o processo de disseminação de experiências inovadoras em gestão pública³. A ausência de pesquisas nesta área despertou nosso interesse. Num primeiro momento, por não encontrarmos outro referencial teórico, propusemo-nos estudar a disseminação de uma experiência inovadora à luz do modelo de difusão. Nossa hipótese era a de que o processo de disseminação dependia das características da inovação, das características dos municípios que adotavam determinada experiência, e da existência de uma rede de contatos, como propunha Rogers (1995).

Elegemos o Programa de Garantia de Renda Mínima por ser uma política recentemente introduzida no Brasil; por ser uma política inovadora complexa que interfere em vários aspectos da gestão pública – econômicos, sociais, educacionais, assistenciais – e tem repercussões econômicas e desdobramentos para as gerações futuras; por abordar a questão da concentração de renda, que a nosso ver era um dos grandes desafios das políticas públicas no final dos anos 80 e começo dos 90; por ter sido implementado por governos subnacionais por opção do gestor, sem qualquer incentivo por parte do *Governo Federal*; por ter as características que, do ponto de vista do modelo difusionista, eram as mais propícias à disseminação. Acreditamos que compreender a disseminação de uma experiência complexa permitiria apropriarmo-nos de elementos que ajudariam a compreender a disseminação de outras políticas.

Ao fazermos o levantamento da disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil, em documentos publicados sobre o tema (SUPLICY, diversos), bancos de experiências de diversas organizações e entrevistas com os gestores onde houve a implementação de Programas de Renda Mínima (ou Bolsa-Escola), constatamos que não seria possível definir quem havia sido o “inventor” desta experiência inovadora. Logo em seguida, constatamos que não se poderia estabelecer características comuns entre os governos subnacionais que o implementaram. Variavam o porte da cidade, o tipo de atividade econômica, a localização geográfica, o partido que estava no poder, a principal atividade econômica. Constatamos também que, mesmo tendo havido uma implementação exitosa do Programa em gestões do PT e do PSDB, nem por isso outras gestões destes dois partidos haviam implementado o Programa, apesar da grande divulgação e visibilidade que a experiência obteve.

Por fim, percebemos que havia muitos interesses em conflito em relação à implementação de Programas de Garantia de Renda Mínima. Uma boa parte dos interesses estava associada à compreensão que se tinha quanto às melhores políticas para erradicação da pobreza, e este não era apenas um debate brasileiro, mas estava presente no cenário internacional (SILVA, 1996). Também a pobreza traz diferentes conflitos à arena de debates: não há consenso quanto à sua origem, e tampouco quanto à pertinência de o Estado envolver-se na sua superação. E, embora quase nunca se explicita, nem todos estão interessados em sua erradicação.

O que vimos? Não havia um inventor do Programa de Garantia de Renda Mínima. Suplicy foi o primeiro a propor, mas já partira de propostas anteriores formuladas por outros economistas como Silveira, Friedman, Galbraith.

A cada vez que identificávamos o Programa de Garantia de Renda Mínima implantado em algum município⁴, ele tinha variações em relação à proposição de Suplicy e a exceção apontada pelo modelo de difusão, ou seja, a re-invenção, era o que mais comumente ocorria. Se a re-invenção era o que mais ocorria, talvez fosse possível encontrar um referencial teórico que apontasse para isto, para a disseminação de experiências inovadoras como um processo de construção coletiva, no qual cada um re-inventasse de acordo com suas necessidades.

Além disso, constatamos que projeto de lei proposto por Suplicy, que havia inspirado estes municípios todos a adotarem programas de renda mínima, havia sido aprovado por unanimidade no Senado Federal em 1991, mas nunca fora votado na Câmara dos Deputados, nunca se tornara uma Lei Federal. Somente quando se constatou o impacto positivo gerado por programas de garantia de renda mínima vinculados à educação, o *Governo Federal* articulou a apresentação de um substitutivo proposto pela base governista, aprovando-o, em 1997, às vésperas das eleições presidenciais.

Nada disso poderia ser incorporado na análise que queríamos fazer da disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima se utilizássemos o modelo de difusão de inovações.

Entramos em contato, então, com o trabalho de Bruno Latour⁵, que se autodenomina um antropólogo da ciência (LATOURETTE, 1994). Depois de acompanhar o trabalho de cientistas e engenheiros mundo afora quando estão construindo o conhecimento, Latour (2000) construiu um modelo que descreve como o conhecimento é construído em nossa sociedade ocidental contemporânea. Neste modelo, a disseminação é descrita a partir de uma série de translações de interesses, a partir das quais as pessoas “pegam nas mãos”, ou largam, o que outros criaram, permitindo ou interrompendo a disseminação de fatos ou objetos. Como cada um é livre para pegar ou largar algo, quando alguém estiver interessado em disseminar algo, deve estar todo o tempo convencendo as pessoas a adotarem aquilo que quer disseminar. Ao contrário do modelo de difusão, que descrevia a inovação como algo fechado em si, Latour constatou que as inovações, ao se disseminarem, ao serem “pegas na mão”, também eram alteradas por quem as pegava.

Ao nos aprofundarmos no modelo de translação, proposto por Latour, formulamos a hipótese de que a partir dele seria possível descrever e compreender a disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil, e, também, a disseminação de outras experiências de gestão pública.

Numa primeira parte apresentaremos uma síntese do modelo de translação proposto por Latour e numa segunda parte analisaremos alguns aspectos da disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil à luz deste modelo de translação proposto por Latour, procurando responder à pergunta que nos norteia: pode o modelo de translação ser adotado para a compreensão da disseminação de experiências de gestão pública subnacional?

2.O modelo de translação

O processo de disseminação, de acordo com modelo de translação (LATOURE, 2000), começa quando alguém faz uma afirmação. Em geral, para que a afirmação seja considerada, é preciso utilizar afirmações indiscutíveis feitas anteriormente e arregimentar amigos que dêem respaldo à afirmação. O objetivo de quem faz a afirmação é estabelecer um diálogo com pessoas que considerem esta afirmação indiscutível, um fato (ao contrário de ficção). Daí, o nome dado por Latour a quem quer disseminar afirmações: construtor de fatos.

A afirmação feita pelo construtor de fatos pode ser completamente ignorada e, neste caso, o processo de disseminação foi abortado. A afirmação pode ser aceita e incorporada em outras afirmações que forem construídas. Ou, ainda, a afirmação pode ser levada em consideração, mas questionada por um contendor. Neste caso, a afirmação passará por uma série de testes de força, até se provar está bem amarrada, que é um fato, ou seja, que tem elos fortes. Estes testes de força muitas vezes exigem conseguir recursos para arregimentar novos amigos, permitir a realização de pesquisas, desenvolver estudos que fortaleçam os elos. Uma vez que o contendor aceite a afirmação como indiscutível, e a utilize para construir novas afirmações, a afirmação velha passará a ser considerada um fato, tornar-se-á uma caixa-preta.

Para disseminar as caixas-pretas, é preciso convencer as pessoas de que, para alcançarem seus objetivos, devem utilizá-las. Mas todos são multicondutores, segundo Latour, e podem largar, transferir, modificar, ignorar, deturpar ou adotar a afirmação. Há duas maneiras, portanto, de

realizar a disseminação. Se o construtor de fatos der uma grande margem de negociação a cada um que pegar a caixa-preta, sem se preocupar se vão transformá-la, adaptando-a às diversas realidades, a disseminação ocorre mais facilmente. Se, por outro lado, o construtor de fatos quiser que outros utilizem sua caixa-preta, mas não alterem seu conteúdo, a disseminação se torna mais difícil, uma vez que será preciso enfrentar os diferentes interesses existentes. As dificuldades do construtor de fatos para disseminar sua afirmação podem ser superadas se ele realizar translações de interesses, ou seja, se der novas interpretações aos seus interesses e aos interesses das pessoas que quer alistar.

Para que os alistados prossigam na disseminação, os elos têm que ser sempre fortalecidos. Para isto são necessárias pesquisas e estudos. Para as pesquisas e estudos, é preciso conseguir recursos. Portanto, para que a disseminação prossiga, ao mesmo tempo em que o construtor de fatos precisa alistar novas pessoas, por meio das inúmeras possibilidades de translação de interesses, precisa também alistar novos recursos. Dizendo de outra maneira, precisa avançar nas redes existentes.

Este trabalho todo para garantir a disseminação só é possível porque o construtor de fatos não é um indivíduo isolado, mas um grupo de pessoas trabalhando inseridas e conectadas numa rede. Os centros da rede são os lugares onde há um grande acúmulo de pessoas e recursos, utilizando velhas caixas-pretas para construir novas afirmações.

Esta proposta de compreensão da lógica de construção e disseminação do conhecimento vale, segundo Latour (2000) para todas as ciências, uma vez que todo o processo de construção do conhecimento se dá em meio ao conflito de interesses de diferentes grupos e indivíduos.

3. Análise da disseminação do Programa de Renda Mínima à luz do modelo de translação

Ao analisarmos a história do Programa de Garantia de Renda Mínima, podemos constatar que ele vai ao encontro de vários interesses presentes na sociedade brasileira naquele momento. E se dissemina. Ao se disseminar, avançando na rede, encontra contendores com interesses distintos daqueles de Suplicy, alguns, inclusive, contrários. Com estes interesses, há embates.

Em algumas situações Suplicy saiu-se bem, fortaleceu os elos de sua afirmação. Em outras, para disseminar sua proposta, foi preciso enfraquecer elos, ampliar a margem de negociação.

Suplicy não foi o primeiro a propor uma renda mínima no Brasil. Antes dele, Silveira (1975) e Bacha e Unger (1978) haviam proposto uma renda mínima garantida por meio de um imposto de renda negativo. Mas estas afirmações, de se instituir um Imposto de Renda Negativo, independentemente de seu valor intrínseco, caíram no esquecimento, ou seja, ninguém “pegou a bola” nas mãos para jogar. Suplicy “pega a bola”, e a coloca em jogo, transformando-a.

Foi num cenário de inúmeros conflitos de interesses que Suplicy lançou a proposta de uma renda mínima. Para ser ouvido, para encontrar quem dialogasse com ele, precisou reunir afirmações mais antigas que corroborassem sua proposta de Renda Mínima, apresentou pessoas renomadas que também defendiam propostas semelhantes à sua, fundamentou suas proposições com vários estudos. Para isto, contou com um grupo de assessores, pesquisadores, um centro que o apoiou enquanto ele, com tempo disponível, ia em busca de um número cada vez maior de aliados.

Por ter uma carreira política, a principal rede na qual pretendia avançar, enfrentando os interesses conflitantes, é a que está envolvida na formulação e implementação de políticas públicas. Os principais pontos desta rede correspondem a cargos executivos e legislativos. Junto aos que assumem estes cargos é que Suplicy realiza as principais translações, para garantir o alistamento de um número cada vez maior na disseminação de sua proposta.

Com a inflexão na proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima, vinculando-o à educação de crianças e adolescentes, os elos do Programa demonstram ser fortes o suficiente para que dois gestores decidam tirar o projeto do papel.

A implementação das primeiras experiências concretas, em Campinas-SP, no Distrito Federal e em Ribeirão Preto-SP, provando a viabilidade da proposta, permite que Suplicy consiga aumentar o número de aliados, alistando pessoas cujos interesses poderiam ser atingidos seguindo o caminho do programa de renda mínima.

Ao crescer o número de aliados, aumenta também a pressão pela aprovação de uma lei federal:

É interessante observar como se processa a introdução do tema da renda mínima na agenda nacional e como seu conteúdo vai se transformando à medida que o governo se vê pressionado pela sociedade civil, por governos locais, pelo Senado que aprova o Programa de Garantia de Renda Mínima do Senador Suplicy por unanimidade, por iniciativas no Congresso para incorporá-lo e implementá-lo em nível nacional (CACCIA BAVA, 1998: 118).

Se, no começo, em 1991, Suplicy arregimenta três ou quatro “amigos” e faz vagas referências a experiências realizadas fora do Brasil; em 1997, ele tem centenas de “amigos arregimentados”, uma lei federal aprovada, cuja paternidade é reconhecida como sendo dele; centenas de municípios e diversos estados procurando implementar a política inspirada em sua proposta; e está inserida no debate político a importância de se garantir uma renda mínima que permita às famílias manterem seus filhos na escola. Mesmo que não tenha se mantido a proposição original ao longo da disseminação, levando-nos a supor que Suplicy tenha optado por ampliar a margem de negociação para facilitar a disseminação, está consolidada entre gestores, pesquisadores e eleitores a importância de se garantir uma renda mínima.

Por outro lado, toda esta arregimentação e consolidação de elos fracos em elos fortes não faz com que Suplicy se considere vitorioso: seu alvo está mais adiante, em parte retomando sua proposição original de 1990: em 2001, apresentou um novo projeto de lei ao Senado, a Renda de Cidadania. Ainda que em sua fundamentação tenha muita ligação com o Renda Mínima, agora mais conhecido por Bolsa-Escola, não é a mesma proposta de política pública. É outra proposta, a exigir uma nova “arregimentação de amigos”, o fortalecimento de outros novos elos, novas translações de interesses e a construção de outras redes para se disseminar.

Levando em conta que a imagem do Senador Eduardo Suplicy também se alterou ao longo dos anos: da imagem de um “louco utópico”, em 1991 (SUPLICY, 1992), para a de um homem público obstinado pela causa da erradicação da pobreza por meio da garantia de uma renda mínima para todos os brasileiros (LOBATO, 1998), provavelmente será um trabalho menos árduo “arregimentar amigos” e conquistar aliados.

4. Conclusões

Nosso objetivo no início do trabalho era compreender como se dá o processo de disseminação de experiências inovadoras de gestão pública. Como vimos, estas experiências, que surgiram no Brasil especialmente nos anos 80, foram abordadas sob várias dimensões e perspectivas; não havendo, no entanto, análises da disseminação destas experiências.

Para estudar a disseminação, dentre inúmeras experiências inovadoras escolhemos o Programa de Garantia de Renda Mínima por ser uma política complexa que interfere em vários aspectos da gestão pública e por ter sido implementada em governos subnacionais, sem incentivo do Governo Federal, até 1997.

Apresentamos um modelo, que, no nosso entender, é capaz de dar conta da complexidade da disseminação de uma experiência inovadora: o modelo de translação, proposto por Latour (2000), a partir do acompanhamento do trabalho de cientistas e engenheiros envolvidos na construção e disseminação do conhecimento.

Segundo Latour (2000), as inovações são construídas e disseminadas coletivamente. Como num jogo de bola em que, além de a bola ser passada de mão em mão, ela também fosse transformada por cada jogador que a pega. Neste modelo, para que a disseminação de uma afirmação, ou de um objeto, ocorra, a cada momento novas pessoas devem ser convencidas de que aquela afirmação, ou objeto, permitirá a elas alcançarem seus objetivos.

Para que as pessoas se convençam, é preciso que os elos desta afirmação, ou objeto, sejam fortes, resistam aos testes de contra-argumentadores. Para garantir elos fortes, por sua vez, é preciso ter acesso a recursos que permitam construir equipamentos e arregimentar pessoas que desenvolvam as pesquisas.

Na medida em que os elos se mostram fortes e não há mais controvérsias sobre a afirmação, ou o objeto, ela se transforma numa caixa-preta, ou seja, algo a respeito do qual não é preciso saber nada, a não ser o que nela entra e o que dela sai.

Mesmo depois de transformada a afirmação numa caixa-preta, é preciso todo o tempo que novas pessoas sejam convencidas a pegar nas mãos esta caixa-preta, utilizando-a; do contrário, quando ninguém mais a pegar, sua disseminação será interrompida.

Ao movimento de convencer as pessoas de que a afirmação, ou objeto, que se quer disseminar será útil para seus interesses, Latour denomina “translação”, significando tanto tradução quanto movimento de deslocamento.

Como a disseminação envolve um grande número de ações, mesmo que se identifique uma única pessoa como sendo a responsável pelo processo, a disseminação é sempre uma ação coletiva.

Em seguida, analisamos a disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima à luz do modelo de translação proposto por Latour.

Verificamos que houve um momento em que a proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima era muito questionada e estava no centro das controvérsias, não era ainda uma caixa-preta. Aos poucos, especialmente com a implementação das primeiras experiências concretas, constatando-se sua viabilidade, lentamente o Programa de Renda Mínima foi vencendo os testes, mostrando que seus elos eram fortes e saindo do centro das controvérsias.

Analisamos também inúmeras translações realizadas por Suplicy para disseminar o Programa de Garantia de Renda Mínima, ou seja, para que novas pessoas pegassem o Programa em mãos e o utilizassem. Vimos que Suplicy não é uma pessoa isolada procurando disseminar uma política pública, mas que, por trás do nome *Suplicy*, há um grupo grande de pessoas pesquisando, captando novos recursos para fundamentar os argumentos utilizados pelo Senador no debate público, buscando superar os testes de força impostos à proposta.

Não conseguimos, em nossa análise, considerar todos os interesses e atores envolvidos no processo. Trouxemos alguns exemplos de translações realizadas que ratificam a possibilidade de lermos a disseminação do Programa de Renda Mínima à luz do modelo proposto por Latour. A compreensão da disseminação do Programa de Renda Mínima ajuda-nos a compreender a disseminação de outras políticas e programas de gestão pública.

Tampouco conseguimos aprofundar como se dá o processo que leva à identificação de uma única pessoa pelo resultado do trabalho coletivo. Terminada a nossa análise, acreditamos que este é um ponto que poderia ser objeto de uma pesquisa específica. Como o modelo de translação não é uma proposta de Latour de como se deve fazer a disseminação; mas a descrição de como se deve interpretá-la, para ocorrer a disseminação, não necessariamente

deve haver um “inventor” ou um “construtor de fatos”. Esta reificação do inventor pode ser compreendida como necessária para a captação de novos recursos, mas obscurece o processo coletivo necessário para que a disseminação ocorra. Uma possibilidade de pesquisa seria descrever a disseminação de alguma experiência inovadora que não esteja associada a um “construtor de fatos” como o Programa de Renda Mínima está associado a Suplicy.

Como a construção do conhecimento é um processo coletivo e está numa rede intrincada de interesses, poderíamos começar um estudo de disseminação, considerando o modelo proposto por Latour, em qualquer ponto da rede – e não necessariamente do ponto em que está o Programa de Renda Mínima – e seguir a trajetória de algum outro “construtor de fatos” enquanto realiza as várias translações de interesses para que suas afirmações se disseminem no tempo e no espaço, e não necessariamente teríamos que seguir a trajetória de Suplicy. Poderíamos, por exemplo, partir do ponto da rede onde está o Bolsa-Escola, ou uma das experiências implementadas em algum dos municípios. E como “construtor de fatos” a ser acompanhado, poderíamos ter eleito qualquer uma das pessoas envolvidas no processo e não necessariamente Suplicy.

Coloca-se como um desafio para os que estão envolvidos na disseminação de experiências inovadoras em gestão pública encontrar respostas de como superar a escassez de recursos – de todos os tipos, para fortalecer os elos das experiências que se busca disseminar, de maneira que resistam aos testes de força. Não acreditamos, por exemplo, que as propostas das agências e organismos de cooperação internacional simplesmente fluam para a nossa realidade. Segundo Latour (2000), podemos interpretar que estas propostas estejam com elos muito mais fortalecidos do que propostas de políticas públicas formuladas no Brasil e na América Latina, apesar dos inúmeros centros de produção de conhecimento que vêm se constituindo e se articulando em redes.

Talvez ainda não tenhamos identificado os recursos dos quais dispomos para fundamentar nossas afirmações e fortalecer seus elos, para que resistam aos testes de força. Um dos recursos fundamentais são as informações sobre os municípios, suas políticas e programas, ao longo do tempo e de diferentes gestões, e que ainda são tão escassas.

Notas

1. Os bancos de dados citados e vários outros estão articulados em um anel na internet, na Rede de Gestão Local: <http://www.web-brazil.com/gestaolocal>
2. A primeira convocatória de *Best Practices* foi lançada em 1995 durante os preparativos para a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ou Cúpula das Cidades (Habitat II), como um meio de identificar o que funciona para melhorar as condições de vida de maneira sustentável.
3. No que se refere à difusão de inovações e gestão pública, pode-se encontrar uma série de pesquisas que dizem respeito às políticas públicas que devem ser implementadas para que o processo de difusão de produtos inovadores possa ser acelerada, ou políticas públicas que favoreçam a adoção de novas tecnologias nos diferentes países, especialmente quanto a sugestões de alterações de suas legislações.
4. No começo de 1995, a Prefeitura Municipal de Campinas e o Governo do Distrito Federal implementaram Programas de Garantia de Renda Mínima. No final deste mesmo ano, em Ribeirão Preto ocorreu o mesmo. Em 1996, o programa existia também em Vitória, Salvador, Belo Horizonte, Franca, Santos, Boa Vista, Osasco e Jundiaí. Em 1997, em quase uma centena de cidades já haviam sido apresentados projetos de lei no sentido de implementação de um Programa de Garantia de Renda Mínima. Em várias delas, o programa entrou em funcionamento: Belém, Catanduva, São José dos Campos, Betim, Goiânia, Presidente Prudente, Piracicaba, Chapecó, Limeira, Natal, Boa Vista, Mundo Novo e Recife.
5. Agradecemos ao professor Peter Spink por ter feito esta sugestão em nossa banca de qualificação, quando apresentamos nosso projeto de pesquisa.

5. Bibliografia

- CACCIA-BAVA, Silvio (org.) (1998). *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Pólis. Publicações Pólis, 30.
- CONFERÊNCIA Internacional (1998) *Renda Mínima – discussões e experiências*. Brasília: Senado Federal.
- COPE, Glenn Hahn. (1992) *Diffusion of innovations in the public sector/proceeding of a conference*. Texas: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs. The University of Texas at Austin.
- FARAH, Marta Ferreira Santos (no prelo). *Inovação e governo local no Brasil contemporâneo*. Texto digitado.
- FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Helio Batista. (2000) *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Helio Batista. (orgs) (2001). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da. (2001) *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez.
- FORD FOUNDATION. (1992). *Innovations in State and local government. 1986 to 1991*. A. Alfred Taubman Center for State and Local Government. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. Cambridge, Massachusetts.

- FUJIWARA, Luís Mário. ALESSIO Nelson L. N. e FARAH, Marta F. S. (orgs) (1998). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- FUJIWARA, Luís Mário. ALESSIO Nelson L. N. e FARAH, Marta F. S. (orgs) (1999). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. UPDI. (1986) *Municípios em busca de soluções*. Boletim Recem. Ano 1. V. 1. São Paulo.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. UPDI. (1996) *Catálogo de Experiências Municipais: gestão 93-96*. São Paulo.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. UPDI. (1998) *Catálogo de Experiências Municipais: Municípios em busca de soluções*. São Paulo.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. UPDI. (2001) *Catálogo de Experiências Municipais: gestão 1997-2000*. São Paulo.
- LATOUR, Bruno. (1994) *Jamais fomos modernos*. São Paulo: Editora 34.
- LATOUR, Bruno. (2000) *Ciência em ação*. São Paulo: Editora Unesp.
- LESBAUPIN, Ivo (org.) (1996) *Prefeituras do povo e para o povo*. São Paulo: Edições Loyola.
- LOBATO, Ana Lúcia Martins (org.). (1998) *Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas*. Brasília: IPEA.
- MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz e TREVAS, Vicente (org.) (1999). *Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- MELO, José Marques (org.). (1976) *Comunicação, modernização e difusão de inovações*. Petrópolis: Vozes.
- NOGUEIRA, Heloísa, SIMÕES JR, José Geraldo e ALMEIDA, Marco Antonio de (1992). *Experiências Inovadoras de Gestão Municipal*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, 9.

- PAULICS, Veronika. (org.) (2000). *125 Dicas – Idéias para a ação municipal*. São Paulo: Pólis.
- ROGERS, Everett. (1995, 1983, 1962) *Dissemination of innovation*. New York. Free Press.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (1996) *Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima: nova forma de política social?* Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Caderno de Pesquisa nº 29. Campinas: Unicamp.
- SILVEIRA, Antonio Maria da. (1975) Redistribuição de Renda. Em: *Revista Brasileira de Economia*. 29(2): 3-15. abr/jun.
- SPINK, Peter, CACCIA BAVA, Silvio e PAULICS, Veronika (orgs.) (2002) *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania / FGV –EAESP.
- SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (orgs) (1997). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro. Editora FGV.
- SUPLICY, Eduardo M. (1992) *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal.
- SUPLICY, Eduardo M. (1994) *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal.
- SUPLICY, Eduardo M. (1996) *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal.
- SUPLICY, Eduardo M.(2002) *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez. Editora Fundação Perseu Abramo
- SUPLICY, Eduardo M. e BUARQUE, Cristovam. (1996) Uma garantia de renda mínima para erradicar a pobreza e atrair crianças às escolas – o debate a experiência brasileiros. Em: 6º CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE EUROPEIA DE RENDA BÁSICA (BIEN). Viena.
- SUPLICY, Eduardo M. e CURY, Samir (1994) A renda mínima garantida como uma proposta para remover a pobreza no Brasil. Em: *Revista de Economia Política*. n.14 . v.1.