

Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio Oeste Catarinense¹

Approach of public administration and its relation with the development in a regional context: the case of the Mid-west of Santa Catarina State

Eliane Salete Filippim²

Adriana Marques Rossetto³

Carlos Ricardo Rossetto⁴

Resumo

Considerando a esfera local como espaço privilegiado para a promoção do desenvolvimento regional, definiu-se, neste estudo, como objetivo central, a descrição e a análise da percepção dos gestores públicos municipais de uma das regiões do estado de Santa Catarina (Brasil) sobre as práticas da administração pública e sua relação com três formas de abordagem: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a nova administração pública. Quanto aos procedimentos metodológicos, optou-se por uma pesquisa qualitativa do tipo descritiva, com múltiplos métodos de coleta de dados, sobretudo a entrevista semiestruturada e a observação. As entrevistas foram transcritas e analisadas efetuando-se a relação dos dados obtidos com aqueles apreendidos do estudo da literatura acerca de três abordagens de administração pública. Constatou-se que as crenças e preferências dos entrevistados, gestores do Meio-Oeste Catarinense, recaíram majoritariamente sobre a abordagem burocrática nas suas características: especialização do serviço, eficiência, foco nos controles, legalismo, disciplina e impessoalidade. Contudo, essa abordagem não apareceu na sua forma pura, apresentando-se combinada com resquícios de práticas patrimonialistas e algumas nuances dos pressupostos da nova administração pública. Concluiu-se que a visão atual acerca de administração pública reflete a tentativa dos gestores municipais de atender a uma cobrança do meio social por maior controle dos gastos públicos, resultando na sua adesão mais contumaz à abordagem burocrática. Daí decorre a reflexão de que, na condição de mais bem capacitado para realizar e defender suas escolhas quanto ao estilo de desenvolvimento que quer para seu território, o cidadão exercerá pressão positiva sobre a ação dos gestores públicos.

Palavras-chave: Administração Pública; Desenvolvimento; Município.

Abstract

This study aims to describe and analyze the perception of public managers from one of the regions of Santa Catarina State (Brazil) concerning Public Administration practices and their relation with three of his forms of approach: Patrimonial, Bureaucratic and New Public Administration. A qualitative research was adopted, of a descriptive nature, and semi-structured interviews and observations were used. The interviews were transcribed and were analyzed to compare the data obtained with those of the literature. The findings showed that the beliefs and preferences of the Mid-west of Santa Catarina's managers had mainly adopted the Bureaucratic approach with its characteristics. However, this approach did not appear in its pure form, presenting a combination of remaining Patrimonial practices and some nuances of New Public Administration. It was concluded that the current vision concerning public administration reflects the attempt of municipal managers to deal with the pressure of the social environment in order to gain greater control of public expenses, resulting in its adhesion to the bureaucratic approach.

Keywords: Public Administration; Development; City.

Submetido em outubro de 2009 e aceito em dezembro de 2009.

¹ Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no Encontro de Administração Pública e Governança, 2006, São Paulo. Anais do EnAPG 2006. Rio de Janeiro: Anpad, 2006.

² Doutora em Engenharia de Produção, Pós-doutora em Administração Pública e Governo. Professora e Pesquisadora da UNOESC. Assessora da Federação Catarinense dos Municípios (Fecam). Endereço: Rua Paulo Germano Liedke, 272, Bairro Flor da Serra, Joaçaba (SC), CEP 89.600-000. Email: eliane.filippim@unoesc.edu.br

³ Doutora em Engenharia de Produção, Professora e Coordenadora do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Professora do Doutorado em Administração e Turismo da UNIVALI. Endereço: Rua Uruguai 458, Bloco 16 sala 412, Itajai (SC) CEP 88302-202. Email: arossetto@univali.br

⁴ Doutor em Engenharia de Produção, Professor e Coordenador do Programa de Pós-graduação em Administração e Turismo da UNIVALI. Endereço: Rua Patrício Antônio Teixeira, 317, Jardim Carandaí, Biguaçu (SC) CEP 88160-000. Email: rossetto@univali.br

Introdução

O desenvolvimento de uma região ou território requer ação integrada de diferentes atores que, tendo como base um estilo de desenvolvimento pactuado, tracem e implementem um planejamento capaz de promovê-lo. Longe de encontrar um modelo universal para o desenvolvimento regional, é preciso considerar as particularidades sociais, culturais e ambientais de cada território. A perspectiva de desenvolvimento adotada deve substituir a maximização da produção material pela maximização do bem-estar geral, compatibilizando as necessidades sociais com a preservação da natureza (RAUD, 1998). Esse processo de geração de bem-estar pode ser alcançado com a participação de todos os atores sociais por meio da utilização de estratégias de construção de redes sociais e de planejamento participativo.

Uma vez que a administração pública tem sido apontada como um desses agentes indutores do desenvolvimento, cabe o questionamento sobre qual modelo de administração pública pode ser capaz de mobilizar forças na tarefa de fomentá-lo. Martins (2004) aponta que a administração pública tem enfrentado alguns problemas comuns nos países emergentes. Em primeiro lugar, observa que se tem demonstrado ineficaz o padrão referencial adotado para os projetos de desenvolvimento, que são aqueles usados nos países desenvolvidos bem como a mera transposição de modelos e procedimentos, por deixar de considerar as particularidades destes países. A segunda problemática diz respeito à recorrência ao modelo burocrático no momento de escolha da corrente da administração pública a ser seguida. A solução burocrática, por vezes marcada por disfunções, nem sempre responde às demandas por um desenvolvimento que respeite as particularidades e as necessidades de cada território.

Nesse sentido, aumenta a importância na escolha pela abordagem de administração pública a ser adotada e de arranjos institucionais articulados como condição para o desenvolvimento de uma região. Partindo desse contexto, tem-se como objetivo central, neste trabalho, descrever e analisar a percepção dos gestores públicos municipais acerca das práticas da administração pública no território demarcado pela região da Associação dos Municípios do Meio-Oeste Catarinense (Ammoc), formada por 13 municípios: Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Tangará, Treze Tílias e Vargem Bonita. Com a investigação dos recursos, das preferências e dos interesses dos atores locais, busca-se compreender se diferenças nas crenças e preferências dos gestores em estudo podem influenciar nas políticas municipais (PÉREZ *et al.*, 2004) para o desenvolvimento.

Considerando que a política tem na palavra falada um importante instrumento, parece pertinente a análise da fala de gestores públicos expressa em entrevistas coletadas pelos autores. Estas falas, que expressam as percepções dos gestores entrevistados, foram transcritas e analisadas por meio de referencial bibliográfico e, posteriormente, compiladas neste artigo. Entendendo percepção como um sistema de valores, de noções, de crenças, de preferências e de interesses (HERZLICH, 2002), alerta-se para o fato de que, em política, é necessário não apenas separar o discurso em favor de algum postulado, mas também tomar a decisão real de incorporá-lo na prática, já que podem existir vantagens em se afirmar uma coisa e fazer outra (POLLITT; BOUCKAERT, 2002). Desta maneira, os autores compreendem a relevância de capturar a percepção dos gestores públicos, foco da pesquisa, visto que as ideias podem preceder as ações. Ressalvam, contudo, que não necessariamente estes postulados declarados se traduzem em práticas.

Quanto aos procedimentos metodológicos, optou-se pela pesquisa qualitativa, por se entender que, nessa abordagem, há preocupação com um nível da realidade complexa e multifacetada. Decidiu-se pela pesquisa de campo, ou seja, aquela realizada no ambiente dos sujeitos pesquisados (MORGAN; SMIRCICH, 1980). Foram valorizadas as percepções desses gestores em relação à dimensão de gestão pública, já que, segundo Pollit e Bouckaert (2002), sua percepção tem valor para a pesquisa acadêmica devido à grande importância que os efeitos retóricos e simbólicos têm na esfera pública.

Os entrevistados foram: os treze prefeitos (P), treze chefes de recursos humanos (RH) e treze técnicos efetivos (TE) das prefeituras da região da Ammoc, num total de trinta e nove entrevistas. Quanto ao perfil: escolaridade entre o ensino médio e o superior completo, vinte e dois homens e dezessete mulheres, majoritariamente entre os trinta e um e os cinquenta anos, cujo ingresso na área pública foi predominantemente por convite para os

RHs e para os TEs, ou por eleição, no caso dos Ps. Os RHs e os TEs foram escolhidos por se buscar uma visão mais ampla no que concerne ao pensamento no quadro funcional das prefeituras, além de favorecer o contraponto à visão dos agentes políticos (Ps).

Trata-se de uma pesquisa do tipo descritiva que consistiu em transcrever as entrevistas, descrever o contexto da região em estudo e analisar a visão das pessoas entrevistadas. A coleta e análise de dados foram feitas por multimeios, especialmente pela técnica da entrevista e da observação qualitativa, além da análise de documentos internos das prefeituras. Durante a pesquisa, foram coletados também dados por intermédio do estudo de documentos fornecidos pelas prefeituras e pela Associação dos Municípios (Ammoc). Os dados referentes aos servidores públicos foram obtidos por meio de questionário fechado, respondido pelo setor de recursos humanos das treze prefeituras e tabulados por meio do programa Sphinx Léxica. A escolha da Ammoc como lugar da investigação deu-se pelo fato de um pesquisador residir nesta região, o que facilitou a coleta de dados.

A análise teve como objetivo a reflexão mediante o material obtido. Os dados orais foram transformados em texto-protocolos posteriormente analisados em busca da percepção, da visão, das crenças dos entrevistados acerca de gestão pública. Decidiu-se por ouvir pessoas de dentro da administração pública municipal, considerando os seguintes aspectos: a) representatividade; b) acessibilidade; c) poder na tomada de decisão em favor (ou não) do desenvolvimento. A entrevista, semiestruturada, foi gravada e acompanhada de anotações com observações dos pesquisadores, e denominadas notas de campo (NC). A realização destas teve como objetivo anotar as impressões, memorizar as conversas e descrever os incidentes diversos, como recomendam Herzlich (2002) e Triviños (1987). Parte dessas notas de campo foi utilizada para ilustrar a análise.

As abordagens que norteiam a administração pública para o desenvolvimento

Políticas desenvolvimentistas padronizadas, focalizadas em decisões de localização das empresas e baseadas em incentivos fiscais e financeiros, dirigidos exclusivamente pelo Estado, eram, até recentemente, adotadas tanto nos países ditos do primeiro mundo como naqueles em desenvolvimento. Mesmo que algumas vezes tenham elevado o nível de emprego e de renda e trazido pequenas melhorias na competitividade econômica de regiões mais pobres, os modestos resultados não conseguiram gerar aumentos comparáveis aos existentes em regiões mais ricas (AMIN, 1998; BANDEIRA, 2004). Surge, então, uma nova visão de desenvolvimento gestada de um princípio que reclamava maior atenção para as forças locais, para o tecido sociocultural presente nas regiões (BENKO; LIPIETZ, 1994; DALLABRIDA; ZIMERMANN, 2009), bem como a exploração de potencialidades em um ambiente favorável às inovações de todo o tipo, como sugerido por Harvey (1989).

A capacidade de articulação regional dos diversos setores públicos e privados no território, aliada à participação das organizações sociais, tornam-se, desta forma, elementos importantes a considerar quando se discute o desenvolvimento econômico e social (COELHO; FAVARETO, 2007; MARTINS; CALDAS, 2009) e, por conseguinte, o desenvolvimento regional.

Bandeira (2004, p. 4) coloca ainda que o papel do Estado e, conseqüentemente, as práticas da administração pública, passa a ser novamente valorizado na promoção do desenvolvimento, “[...] reduzindo-se da ortodoxia econômica de inspiração liberal, com sua ênfase quase exclusiva na importância do papel dos mercados”. Desta forma, o estudo das instituições democráticas passa a ter um renovado interesse, buscando-se, com ele, entender os papéis, as rotinas, os símbolos, os deveres e a influência das instituições formais na prática da política e do governo e no tecido social de uma comunidade (PUTNAM, 2007).

No intuito de que o poder local assuma protagonismo em relação ao desenvolvimento, cabe um questionamento quanto à abordagem mais adequada de administração pública para que ela possa responder a esse compromisso. Essa indagação remete à análise do contexto da administração pública no Brasil, no qual são observadas práticas alicerçadas no patrimonialismo e nos exageros burocráticos (PRADO JÚNIOR, 1977). Essas práticas,

construídas socialmente na trajetória política do país, coexistem e se fundem, desenhando a maneira de ser e de agir da administração pública nas esferas nacional, estadual e municipal até os dias atuais.

Na esfera acadêmica, a delimitação da administração pública como área do conhecimento ocorreu nos Estados Unidos, na primeira metade do século XX (MISOCZKY, 2004), à luz dos princípios teóricos de Max Weber acerca da burocracia. A partir dos anos 1970, surgiram novas correntes teóricas da administração pública. Essas abordagens, aqui sintetizadas em torno da gestão pública ou da reforma do Estado, têm questionado os paradigmas patrimonialista e burocrático e apresentado outras perspectivas. No Brasil, as tentativas práticas de implantação da reforma do Estado se desenvolveram de maneira mais significativa somente a partir dos anos 1995 (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A compreensão da atual configuração da administração pública no Brasil só é possível se for considerado o contexto histórico no qual ela foi construída. Por esse motivo, inventariou-se o processo histórico da abordagem patrimonialista, predominante no Brasil Colônia (1500-1822), Império (1822-1889) e na República Velha (1889-1930). Depois, estudou-se a abordagem burocrática, instaurada no período getulista (1930), com suas várias tentativas de consolidação e, por fim, investigou-se a reforma do Estado ou gestão pública acolhida no Brasil nos anos 90.

O fato de o Brasil ter sido uma colônia de exploração de Portugal produziu um conjunto de relações sociais, políticas e econômicas legadas até nossos dias. A relação da coroa portuguesa com sua colônia implicou a transposição, para o Brasil, de paradigmas da administração pública muito caros à metrópole. Esses paradigmas eram fundamentados numa estrutura de poder norteada por dois princípios: o poder absolutista e um aparelho estatal bem estruturado (MARTINS, 1997; PRADO JÚNIOR, 1976). Com um Estado centralizador, uma política de exploração e não de povoamento, um grupo de funcionários da coroa que agiam de maneira a sustentar uma prática de concessões feitas a particulares pelo Estado, formou-se no Brasil Colônia uma maneira de administrar com base na troca de favores que marcou todo o quadro da história política do país (PRADO JÚNIOR, 1976, 1977; HOLANDA, 1995).

A independência em 1822 não representou um avanço na administração pública do país, já que o Império foi pautado pelo centralismo e pelo absolutismo: "[...] suprimiu a liberdade de imprensa, encheu os cargos públicos de apaniguados, enquanto abertamente favorecia os interesses que representava" (PRADO JÚNIOR, 1977, p. 56).

Durante o Império, a política de favores se constituiu na maneira predominante de atuação da administração pública. Segundo Holanda (1995), os mandatários confundiam interesses privados com públicos, usando os recursos do Estado para distribuição de favores pessoais. Para esse autor (1995, p. 145 –146), "[...] as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos" da coletividade.

Esses padrões foram se enraizando e produzindo permanências na administração pública brasileira, de sorte que se transformaram na maneira usual de tratar a coisa pública. Uma administração pública pré-moderna alicerçada na pessoalidade e no interesse privado em detrimento do público acompanhou todo o período colonial, o período imperial e a República Velha (HOLANDA, 1995), caracterizando-se, assim, uma administração pública patrimonialista.

O patrimonialismo, contudo, não surgiu no Brasil Colônia; suas origens são bem mais remotas. Mesmo antes do esfacelamento do poder central pela queda do Império Romano em 476, já havia, na Germânia, vínculos feudo-vassálicos que se aprofundaram, resultando num conjunto de relações de proteção e vassalagem que caracterizavam a estrutura medieval e se cristalizaram nas raízes patrimonialistas. Esse modelo de administração pública fundamentada em favores fortaleceu algumas práticas bastante comuns na cena política. Segundo Weber (1991, p. 131), o patrimonialismo se insere no contexto da dominação tradicional cujo tipo mais puro é o da dominação patriarcal. Essa forma de dominação:

Estritamente firmada pela tradição [...] age conforme seu prazer, sua simpatia ou sua antipatia e de acordo com pontos de vista puramente pessoais [...]. Ele consta de dependentes pessoais do senhor ou de pessoas que lhe estejam ligadas por um vínculo de fidelidade.

O uso da dominação patrimonial no Brasil estendeu-se à prática do clientelismo. Os bens públicos eram distribuídos, tanto em sua posse quanto em seu uso, de acordo com os interesses da coroa e de seus representantes. Dessa maneira, os funcionários da coroa detinham grande poder sobre as atividades produtivas e alimentavam uma rede de favoritismos (HOLANDA, 1995). Embora ainda sejam perceptíveis práticas clientelistas e personalistas, desde os anos 30, por força da pressão da opinião pública, o Estado brasileiro vem implantando reformas no intuito de superar o vício patrimonialista. Destarte, a forte crítica à abordagem patrimonialista deu forças para que o modelo de Administração Pública burocrática, com seus acertos e disfunções, fosse implantado no Brasil.

O entendimento da necessidade de mudanças na administração pública, sobretudo no âmbito federal, conduziu o governo Vargas, na década de 1930, a propor uma reforma do aparelho do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998). Como resultado, surgiu uma proposta inspirada no serviço público britânico, que tinha, em linhas gerais, as seguintes características: critérios profissionais para o ingresso no serviço público; desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito (MARTINS, 1997).

Essas características, que poderiam ser classificadas como princípios para a burocracia weberiana, representavam grande avanço para a administração pública brasileira, na qual o acesso, até então, ocorria por critérios políticos de favoritismo. Em 1936, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tinha como premissa a formação de servidores públicos com fundamento em mérito profissional. As pressões dos políticos que mantinham uma extensa rede sustentada pela manipulação e pela distribuição de cargos e benefícios públicos trouxeram dificuldades para que o DASP superasse o modelo patrimonialista. Essa primeira reforma administrativa ocorrida no Brasil, promovida pelo DASP, foi meramente instrumental, já que transplantou princípios administrativos universais de organização, tais como a burocracia ortodoxa, para dentro de um regime ditatorial – o de Getúlio Vargas (SEGES, 2003).

Após a deposição de Vargas em 1945, "[...] a reforma administrativa seria conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro" (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 166).

Para Martins (1997), os esforços de reforma na administração pública empreendidos no período geraram um padrão dual. De um lado, formou-se uma elite burocrática altamente qualificada nos primeiros escalões da administração federal. De outro - na base da pirâmide: os municípios, objeto deste estudo -, funcionários públicos despreparados, em sua maioria, e muito suscetíveis às manipulações clientelistas e eleitoreiras. Dessa maneira, os servidores públicos responsáveis pela gestão do cotidiano, das demandas mais imediatas do cidadão, ficaram à margem da profissionalização que atingiu os altos escalões da burocracia estatal. Parece que essa dualidade ainda permanece na cena da administração pública brasileira, demonstrando-se ainda mais visível na esfera da administração pública municipal.

Apesar dos esforços do DASP, a burocracia estatal, particularmente nos baixos escalões, assumiu como regra disfunções caracterizadas pela baixa produtividade e pelo excesso e má distribuição dos servidores no serviço público (MARTINS, 1997).

Segundo Pacheco (2002, p. 3), "[...] a literatura brasileira sobre a Administração Pública, historicamente, tem sido marcada pela defesa da burocracia weberiana como solução para os problemas administrativos do país". No entanto, o modelo burocrático, além de não conseguir superar de todo o patrimonialismo, tornou a burocracia um fim em si mesmo. Criticar a burocracia não significa deixar de admitir que ela representou um avanço em relação ao patrimonialismo e que ainda continua tendo contribuições importantes para a administração pública brasileira. Entretanto, busca-se, a seguir, compreender os desdobramentos do modelo burocrático e suas disfunções. Segundo Merton (1968, p. 271), num clássico estudo sobre as disfunções da burocracia:

A formalidade é expressa por meio de um ritual social mais ou menos complicado [...]. Tal formalidade [...] serve para reduzir ao mínimo a fricção, mediante a contenção, em larga escala, dos contatos oficiais dentro dos moldes previamente definidos pelas regras da organização.

Buscando superar as disfunções burocráticas, rumo a uma abordagem mais contemporânea de administração pública, surgiu a nova administração pública (NAP), nos anos 1970, na Inglaterra, Estados Unidos e Austrália (FERLIE, *et al.* 1999). Essa mudança na administração pública teve, num primeiro momento, a ênfase calcada no controle dos gastos públicos, nas privatizações, nos valores gerenciais e no uso constante de informações administrativas.

Desde o primeiro momento da NAP – marcadamente focada em controles – até o atual, observa-se um crescente direcionamento das ações da administração pública para o atendimento integral das necessidades do cidadão por meio da promoção do desenvolvimento sustentável. Nos seus contornos mais contemporâneos, a prioridade da NAP se concentra na satisfação do interesse público, por meio da busca da excelência nos serviços e na prática da democracia. Tem como princípios o gerenciamento de políticas públicas, a busca de participação popular, a aprendizagem social, o desempenho julgado com base nos resultados e a cooperação entre agências, além de programas intensivos de treinamento para funcionários públicos. A novidade em relação às abordagens de primeira geração é que a cidadania foi incorporada e o Estado foi entendido como agente para o desenvolvimento.

Enfatiza-se que as abordagens: patrimonialismo, burocracia e gestão pública não são estanques e circunscritas a um único período de tempo. Todas elas ainda se entrecruzam na teoria e na prática da administração pública brasileira. Em virtude de o processo político e histórico ser dialético, a divisão em etapas apenas cumpre a finalidade didática de contextualizar o objeto de estudo nestas correntes de pensamento e práticas da administração pública no Brasil.

Meio-Oeste catarinense e a perspectiva de seus gestores públicos

Desde a sua colonização, no início do século XX, a região passou a se caracterizar por uma economia voltada à agricultura de subsistência, dirigida pela família rural. Durante os anos 40 e 50, o Meio-Oeste catarinense tornou-se uma região de grande produção de trigo, atividade que atraía outros negócios tais como a fabricação de máquinas agrícolas. Nesse período, a região viveu uma onda de crescimento econômico. Contudo, na década de 1960, devido a uma política de modernização da agricultura, a produção de trigo na região Meio-Oeste entrou em franca decadência (FILIPPIM *et al.* 1994).

Este quase desaparecimento da triticultura fez surgir novos negócios, como as agroindústrias. As primeiras, rudimentos dos atuais complexos industriais, foram organizadas como empresas familiares e dedicavam-se à industrialização de derivados de suínos, principalmente à fabricação da banha. Essa atividade incentivou a suinocultura, que se tornou uma importante fonte de renda para os pequenos e médios agricultores (TASSARA, 1996).

Nos anos 1980, com a propalada ‘peste suína africana’, a suinocultura da região atravessou graves dificuldades nesse território. Nessa mesma década, as empresas agroindustriais familiares foram substituídas por grandes complexos implantados dentro do modelo de integração entre indústria e produtor rural (TASSARA, 1996), ainda em uso. A presença de grandes agroindústrias favoreceu a sobrevivência das pequenas propriedades rurais da região, mas trouxe também outros efeitos, menos desejáveis, como a grande concentração de dejetos de suínos, que tem causado danos irreparáveis ao meio ambiente.

Atualmente, a atividade agroindustrial representa a principal iniciativa geradora de movimento econômico nos municípios da região. Do ponto de vista social, a grande agroindústria gera empregos em boa escala, contudo os salários médios não permitem poupança e maior poder aquisitivo ao trabalhador. Outro fator observado por meio de pesquisa realizada sobre a cadeia produtiva de aves é que o resultado econômico da agroindústria não permanece na região. Os processos nos quais há maior agregação de valor são realizados em grandes centros

financeiros, principalmente em São Paulo, ficando reservado para o Meio-Oeste de Santa Catarina as atividades primárias e o desgaste ambiental (FILIPPIM; TESSER, 2001).

Por ser a agroindústria uma rede do tipo *top-down*, há uma séria dependência econômica da região em relação a esse empreendimento, tanto para a geração de empregos quanto para a geração de receitas públicas. Esse quadro preocupa as lideranças regionais, visto que o modelo de integração indústria-agricultura dá mostras de esgotamento. O Meio-Oeste esgotou a capacidade de absorver os resíduos lançados por essa atividade no meio ambiente. Além desse fator, a abertura do sistema para novos integrados parece estar no seu limite (FILIPPIM; TESSER, 2001), ressaltando-se a necessidade de se encontrarem novas alternativas econômicas.

Outro aspecto a ser considerado na construção do contexto é a baixa densidade populacional, uma vez que a região conta com 120.971 habitantes numa extensão territorial de 3.934,30 km² (DE MARCO, 2004). Grandes parcelas da população (sobretudo jovens) se transferiram para outros centros de produção agrícola. Dessa maneira, a região passou a perder representatividade política com a conseqüente diminuição do número de eleitores, o que ocasionou um menor poder de negociação diante dos governos estadual e federal. Esse cenário de uma região que já conheceu o dinamismo socioeconômico e político, e agora atravessa um momento crítico no seu desenvolvimento, serve como pano de fundo para a leitura da percepção dos gestores entrevistados sobre o que seja administração pública.

A percepção dos entrevistados está condicionada pelos seus modelos mentais cristalizados depois de longa convivência num meio sociopolítico muito impregnado pelas marcas dos modelos tradicional e burocrata. Os valores religiosos internalizados no período da colonização tais como o respeito à tradição e a obediência contribuem para essa disposição em atender os dispositivos da abordagem burocrática.

Tendo presente esse contexto, apresenta-se o resultado da pesquisa. Visando favorecer a análise, as três abordagens estudadas na literatura acerca da dimensão administração pública foram consideradas como unidades de análise, com suas respectivas características, e estão apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Unidades de análise da dimensão administração pública

Unidades de Análise	Características da abordagem
Patrimonialismo	<ul style="list-style-type: none">• Lealdade pessoal à figura do mandatário;• favoritismo e critérios pessoais na distribuição de cargos e benesses públicas;• personalismo: predominância da vontade pessoal do mandatário;• clientelismo e assistencialismo mantendo a população dependente de ações esporádicas;• improviso: ação realizada sem planejamento prévio.
Burocracia	<ul style="list-style-type: none">• Centralização da tomada de decisão e dos controles;• padronização dos processos e procedimentos;• formalismo: ação mediante normas pré-estabelecidas;• impessoalidade: tratamento igual para todos;• hierarquização: divisão e escalonamento do trabalho;• legalismo: obediência restrita às leis e aos estatutos;• disciplina;• foco nos controles;• especialização do serviço;• departamentalização rígida;• eficiência: fazer mais com menos e fazer o que se espera que se faça naquela função.
NAP	<ul style="list-style-type: none">• eficácia: fazer a coisa certa; aquilo que atenda aos objetivos da organização pública e do atendimento ao cidadão;• efetividade: fazer a coisa certa com responsabilidade social;• Criar e manter mecanismos de participação do cidadão;• ética;• dar transparência ao planejamento e ações da administração pública;• administração pública local pode fazer a articulação do desenvolvimento;• gestão de políticas públicas;• gestão responsável recursos públicos;• inovação: busca constante de soluções inovadoras;• avaliação sistemática da gestão pública (interna e externa) e do alcance das políticas públicas;• construção consenso em relação ao futuro almejado;• arranjos em rede: integração de projetos, de ações, de instituições e de pessoas;• aprendizagem social e organizacional;• elaboração, gestão e avaliação de Planejamento estratégico participativo;• capacidade de Interlocução e comunicação social;• gestão do entorno político;• foco nas necessidades do cidadão;• visão de longo prazo;• compromisso com a gestão pública: seriedade e compromisso com a dimensão valorativa;• gestão de pessoas e do conhecimento da organização pública.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de (FERLIE *et al.*, 1999; BRESSER-PEREIRA, 1998; ABRUCIO, 1997).

Entre as abordagens de administração pública que parecem nortear as percepções dos gestores públicos da região da Ammoc, o modelo tradicional do patrimonialismo se faz notar. O personalismo, uma das facetas do patrimonialismo – caracterizado pela ênfase nas habilidades pessoais do mandatário, e por atribuir grande poder à sua vontade pessoal – é perceptível na fala de alguns gestores entrevistados. Na análise das entrevistas serão denominados ERH os recursos humanos; ETE os técnicos; e EP os prefeitos, todos seguidos do número da entrevista.

O EP8, ao ser indagado sobre os elementos que considera fundamentais para a administração pública, destacou como central a existência da vontade do prefeito: “Ele tem que ter um domínio de tudo e, acima de tudo, ter vontade de decidir.” Na mesma linha, o EP9 destaca a “humildade” do gestor como virtude pessoal

imprescindível para uma boa administração pública. Já o ETE5 aponta: “Fundamental, em primeiro lugar, é a honestidade,” visão compartilhada pelo ERH9 – observa-se aí uma referência ao prefeito. Ou seja, o entendimento é de que, se o primeiro mandatário tiver essas virtudes, haverá boa administração pública no município.

Outros sinais de patrimonialismo podem ser percebidos pelo uso dos bens públicos como se fosse monopólio pessoal dos atores políticos, como aquele observado na prática relatada na nota de campo (NC7): “[...] mostrou-me ainda uma divisória num canto de sua sala que tirava totalmente a luz natural do recinto. Perguntei o que seria, ele me disse que as divisórias foram colocadas ali para acomodar, na saleta formada, um dos assessores do prefeito em cargo de confiança”. Nesse caso, espaço privilegiado daquele setor foi destinado a uma pessoa em cargo de confiança; enquanto os servidores efetivos, inclusive o entrevistado, ficaram “empilhados” no restante da sala e sem iluminação natural. O personalismo também é sentido no trato pessoal dos assuntos públicos, o que fortalece a crença de que o que resolve os problemas é o poder pessoal do prefeito. Outras aparições do patrimonialismo estão acopladas a práticas mais afetas ao modelo burocrático.

Pela análise do ponto de vista dos entrevistados, parece haver um considerável peso da vontade do prefeito na tomada de decisão nas prefeituras da região da Ammoc. O gestor maior age “[...] ora atendendo ao que dele esperam os subordinados (patriarcalismo), ora impondo, com a tradicional aceitação, a sua vontade aos subordinados (patrimonialismo)” (GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 290).

Os entrevistados percebem como normal essa centralização de decisões pelo prefeito, entendendo que esse é o papel que deve ser desempenhado por ele. Essa visão tradicional de que quem manda é o prefeito torna-se tabu, não só sendo percebida como uma realidade, mas como uma prescrição: assim deve ser. São atribuídas aos mandatários maiores, os prefeitos, “[...] intrínsecas virtudes, que superariam, acreditam os que assim pensam, as dos métodos e processo modernos de administração” (GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 288).

Dessa forma, ilustra-se o processo de legitimação do poder pessoal dos prefeitos, já que o próprio servidor o reconhece como autêntico. Conforme esclarece Guerreiro Ramos (1966, p. 53), à medida que o primeiro mandatário “[...] concentra o poder de decidir e organizar, excluindo dele (*sic*) a maioria dos indivíduos”, os servidores públicos acabam por desconhecer tanto os objetivos mais amplos quanto os processos decisórios da gestão pública que fujam ao alcance restrito da sua “repartição” ou departamento. Essa alienação do processo é observada no desconhecimento dos entrevistados (exceto dos prefeitos) acerca de quem realiza o planejamento municipal. Nesse sentido, lembra Guerreiro Ramos (1966, p. 54) que, na administração pública, “[...] a visão inteligente dos fatos é tanto mais penetrante quanto abrangiva (*sic*)” e ainda que “[...] a divisão do trabalho, tenderá a deteriorar os poderes (*sic*) racionais do homem, se o reduz a mero agente passivo do poder e de decisões”.

Tabela 1 – Como as decisões são tomadas

Como as principais decisões são tomadas na prefeitura	Qt. Cit.
Pelo prefeito	13
Pelo prefeito em conjunto com os secretários	26
TOTAL de observações	39

A percepção de que a abordagem burocrática é a mais adequada à administração pública está muito presente na fala dos gestores entrevistados. Destaca-se, aqui, a característica ‘especialização do serviço’, citada pelos entrevistados entre as demais do modelo burocrático. A especialização, na visão do EP6, requer, sobretudo, conhecimento da área específica na qual se atua. Ele percebe que, para a administração pública, é necessário “[...] primeiro conhecimento. A pessoa tem que ter conhecimento e estar bem assessorado, o que não é fácil, hoje em dia, de acontecer isso, né”.

O conhecimento também é enfatizado na percepção do ETE4, quando este se refere ao gestor maior da prefeitura: “[...] ele, para ser prefeito, deve ter no mínimo conhecimento na área pública. Muitos só trabalharam na área privada e vão para a pública. Tem muita diferença, não é o mesmo sistema”. O gestor ERH13 admite que o conhecimento é muito relevante para a administração pública, e assim se expressa:

Olha, a gestão pública, é que nem eu falei no início ali: tem de ter gente capacitada pra ter alguma coisa, pois não adianta fazer um concurso público ali e para pegar aqueles funcionários que não têm capacidade pra enfrentar esta gente. Porque é bem diferente da área privada [...] Em primeiro lugar, tem de ter um pouco de estudo. Tem gente aí sem instrução [...] Porque tu veja bem, saiu da [cita a empresa x], acostumado trabalhar numa indústria. Na administração pública, querem tocar o serviço do mesmo jeito de uma indústria! Eu não vou conseguir nunca, tem que se acostumar com o jeito, senão não vai ser ninguém.

Além do conhecimento, os gestores apontam outra forte característica da abordagem burocrática, a eficiência, como elemento importante para a administração pública. Para o EP1, o gestor público tem como preocupação central a gestão de recursos escassos e, conseqüentemente, a busca de fontes externas. Administrar recursos também é essencial para o EP12, pois considera que o dever primeiro do gestor é “[...] administrar o dinheiro público da maneira que é administrado no setor privado, [...] tem que controlar tudo, pois existe uma escassez de recursos e uma demanda de anseios, de pedidos, que a comunidade espera”. A eficiência, entendida como gestão de recursos, está presente na fala do EP13 da seguinte maneira: “Eu entendo que a gente tem que cuidar o máximo do que o município arrecada e tem que aplicar bem esses recursos para conseguir o desenvolvimento do município”. Também o gestor ETE2 entende que o cuidado com recursos é sinônimo de boa administração pública. Assim se expressa:

Olha, na nossa área, se considera que uma boa administração é saber aplicar bem os recursos. Então, como já trabalhei na área de tributação, eu acho que sempre deve haver justiça fiscal, deve haver procedimentos padrões sem nunca abrir exceções, e, fazendo isso, naturalmente a administração pública terá verbas para investir para tudo de um modo geral.

O foco nos controles, outra característica central na composição do conceito de burocracia, aparece na fala dos entrevistados como controle de custos, à mesma maneira como é feito na iniciativa privada. O controle parece ser uma das marcas mais relevantes da administração pública na percepção do ETE8: “Primeiro, ele tem que, no caso, o município, tem que fazer um investimento do tamanho da sua receita [...]. O bom gestor tem que saber escolher o bom investimento, que traga retorno para o município”.

Para o ETE7, o controle dos recursos para o município é o elemento central da administração pública e deve ser feito de maneira empresarial, argumento utilizado por Abrucio e Soares (2001, p. 14), que consideram o “[...] municipalismo autárquico [...] ancorado na crença segundo a qual os governos municipais podem e devem resolver sozinhos todos os seus problemas, acreditando-se que os problemas de coordenação e de redistribuição são equacionados, mormente, pela transferência de recursos”.

Outra característica da abordagem burocrática também está presente na fala dos entrevistados. Trata-se do legalismo, expresso na obediência restrita às leis e aos estatutos. Essa visão é destacada na percepção do EP5, quando este afirma que o mais importante na administração pública é “[...] conhecer as leis, da parte jurídica.” Além de conhecer as leis, o ERH11 enfatiza que é necessário “[...] seguir bem as leis, porque, se seguir as leis, você não tem erro, né?” Para ‘fazer a coisa certa’, exige-se disciplina do gestor público, mais uma das características inerentes ao modelo burocrático. Essa disciplina aparece na fala dos entrevistados como “organização, pontualidade e seriedade no trabalho” (ERH3 e ETE9). Para o ERH1, a disciplina burocrática deve ser executada pelo prefeito ao exercer um “controle da turma”, isto é, dos servidores municipais.

Também a impessoalidade, marca registrada do modelo clássico da burocracia, faz-se presente, na percepção dos gestores, como elemento fundamental para a administração pública. O RH6 assinala a impessoalidade por meio da imparcialidade, defendendo que, na área pública, deve-se ter “primeiro imparcialidade, respeito para com todo mundo”. Embora a abordagem burocrática venha se delineando como a favorita para a maioria dos gestores públicos entrevistados, parece começar a surgir uma percepção favorável a alguns dos pressupostos da NAP, ou, neste estudo, da gestão pública.

A mudança nas preferências dos gestores públicos de um estilo de gestão tradicional ou burocrático em direção a outro focado na dinamização de políticas públicas para o desenvolvimento, embora pouco expressiva, aparece na leitura da percepção dos gestores entrevistados. No conjunto da abordagem da nova administração pública, alguns entrevistados percebem que os arranjos em rede e a criação e manutenção de mecanismos de participação do cidadão são características essenciais da administração pública, como cita o EP3, quando defende que o gestor público deve:

[...] principalmente, ser o animador das ações conjuntas com o comércio, a indústria, com as entidades construídas no município. Porque só o poder público não viabiliza todas essas coisas aí [...] devemos ter a grandeza de, depois da política, fazer a gestão participativa.

A visão deste entrevistado coaduna-se com o que apregoa Scherer-Warren (2003) em relação às redes: “A idéia de rede enquanto conceito propositivo utilizado por atores coletivos e movimentos sociais refere-se a uma estratégia de ação coletiva, i.e., a uma nova forma de organização e de ação (enquanto rede)” (SCHERER-WARREN, 2003, p. 1). Essa ênfase nas parcerias e na participação também é destacada pelo ERH7, ao enfatizar que o gestor público deve ter a “iniciativa nas parcerias”. Contudo, observa-se que 41% dos entrevistados declararam que essa interação é apenas ocasional. A parceria com a população é apontada pelo gestor ETE3 como essencial quando assim se expressa: “[...] a gestão pública faz parte de um contexto geral [...]. Para que tenha êxito, a chave principal é a transparência. O fundamental é a parceria, sem dúvida”.

A participação é importante, na visão do ETE12, como forma de detectar as necessidades do cidadão. A preocupação mais comentada entre os gestores públicos entrevistados refere-se ao atendimento das necessidades básicas da população nas áreas da educação e da saúde. Considerando-se que todos os municípios são obrigados a destinar 25% de sua receita para a educação básica e 15% para a saúde, desde a Constituição de 1988, é de se supor que o princípio da legalidade tenha provocado um efeito pedagógico conscientizador sobre a priorização para essas duas áreas.

Dessa maneira, afirma o ETE11 que “[...] o município tem que ter um bom conhecimento das necessidades da população”. O gestor EP4 enfatiza que: “Nos dias de hoje, [a administração pública] deve ter uma boa gestão de planejamento com participação; planejar estrategicamente e elaborar projetos, o que é uma dificuldade de toda nossa região. Com essa competência você consegue melhorar qualquer coisa no município”.

Para o EP7, o planejamento deve extrapolar os limites do município, ser concebido de forma participativa para a região, e articular: “Planejamento e parceiros; integrando entidades; pensando a região como um todo”. Esse planejamento, na visão do ETE13, deve ser de longo prazo e direcionado para a ação: “Eu acho que tem que ter um bom planejamento; você ter ele elaborado, com metas a serem desenvolvidas para o município; planejamento numa visão de futuro e não só momentânea”.

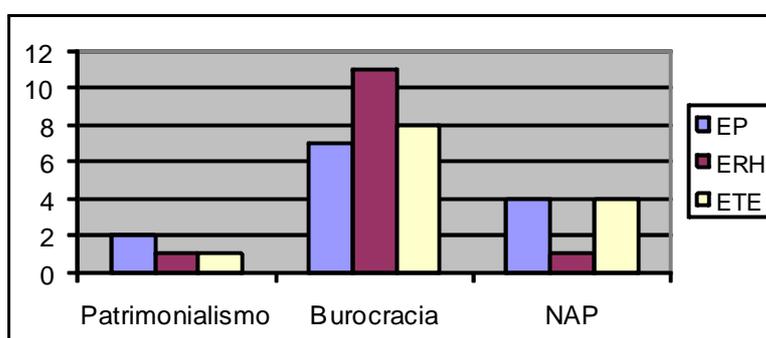
Nesse aspecto, os entrevistados, em sua maioria (59%), declararam que não há planejamento de longo prazo, por meio do qual se tenha uma visão estratégica construída com base na análise de cenários e de dados da realidade municipal e se contemple, para sua elaboração, gestão e avaliação, a participação popular. Apontaram, conforme será descrito mais adiante, que o que existe é a forma de planejamento determinada por lei: o Plano Plurianual (PPA). Contudo, enfatizaram que ele não é, na sua visão, nem estratégico e nem participativo. Alguns entrevistados declararam que a falta de continuidade que acomete as prefeituras quando há uma mudança de prefeito prejudica o município, deixando-o sem rumo para seu desenvolvimento, justamente por não haver planejamento de longo prazo.

A gestão do entorno político, outra característica da NAP, também aparece. O ETE10 afirma ser necessário à administração pública: “[...] conciliar a atividade política com a atividade administrativa para que aconteça um desenvolvimento no município. A vontade do administrador deve ser a mesma da comunidade”. Apesar dessas ponderações favoráveis à NAP, o conjunto das percepções dos gestores da região da Ammoc tende à abordagem burocrática de administração pública.

Uma preferência pelo modelo burocrático na região da Ammoc

Observa-se, no Gráfico 1, que a percepção dos gestores públicos da região da Ammoc acerca de administração pública tende claramente à abordagem burocrática.

Gráfico 1 – Percepção acerca de administração pública



A opção pela abordagem burocrática é expressa por meio de sua faceta legalista e dos seus critérios de eficiência. Há uma tendência clara entre os gestores de enfatizar a importância da legalidade no que se refere aos atos da administração pública. Confundem-se, assim, os meios com os fins, e a obediência à lei torna-se um fim em si mesmo. Possivelmente, essa visão burocrática representa um avanço em relação aos costumes patrimonialistas calcados no personalismo, clientelismo e empreguismo. No entanto, ao que tudo indica, a ênfase na racionalidade instrumental burocrática por si só não conduz ao desenvolvimento regional.

O modelo burocrático pode contribuir para a eficiência dos processos técnico-administrativos, para o controle de gastos e para a impessoalidade na prestação de serviços. Mas, seu formalismo e sua rigidez disciplinar mantêm o gestor atrelado a práticas tradicionais, avesso à mudança e com forte tendência a responder às demandas do cidadão, do alto do *status quo* do modelo burocrático, com o oráculo: “a lei não permite”. O resultado dessa crença é a disfunção burocrática que se traduz em engessamento da máquina administrativa.

Para enfrentar os desafios que a realidade apresenta aos gestores públicos da região da Ammoc, o modelo burocrata pode ser necessário, mas não suficiente. Somente gestores ancorados em abordagens flexíveis e integrativas conseguem dar respostas mais do que eficientes, eficazes e efetivas a demandas complexas (ABRUCIO, F. L.; SOARES, 2001). A predisposição dos gestores públicos ao modelo burocrata de administração pública pode ser observada pelo total cumprimento à determinação legal de concurso público para o ingresso no serviço público em cargo efetivo. Nesse caso, segue-se a administração racional recomendada por Weber (1982) no tocante ao ingresso em cargos efetivos. Mas, no que se refere à tomada de decisão, observa-se que quem concentra o poder são os prefeitos, em um movimento que mistura características do patrimonialismo com a racionalidade burocrática, no seu pressuposto de respeito à hierarquia.

Os servidores públicos, mesmo em cargos de chefia como no caso dos entrevistados, tendem a uma visão parcial das políticas públicas, dos programas e dos projetos que norteiam a gestão pública municipal, pois entendem que essa visão abrangente cabe aos prefeitos ou, quando muito, aos secretários.

Essa maneira de ver a administração pública como resultado da ação individual do mandatário também se reflete na percepção dos gestores quando perguntados se a organização possui uma forma sistemática e coletiva para obter conhecimentos importantes à sua gestão e para a melhoria contínua. Observa-se que, para 78,5% dos respondentes, a forma predominante de obtenção de informações nas prefeituras é esporádica e individual, ou seja, depende da iniciativa de cada um, sem qualquer procedimento institucionalizado.

Os entrevistados percebem que as prefeituras não possuem um sistema padronizado para capturar, analisar e disseminar informações relevantes, cabendo a cada servidor, em seu setor específico, a busca e a organização de novas informações. Mesmo quando se conseguem novas informações, elas não são compartilhadas. Percebe-se que, embora 33% dos entrevistados afirmem que há entre bom e muito bom compartilhamento de conhecimentos dentro da prefeitura, outros 44% consideram que não há nenhum ou pequeno compartilhamento de conhecimentos.

Os entrevistados complementaram ainda esta resposta com o comentário de que entre eles há boa vontade em compartilhar, o que ocorre de maneira informal, entre os colegas de um departamento. Dessa forma, verifica-se na prática o procedimento descrito por Vergara e Corrêa (2004), quando afirmam que a informação na maioria das organizações públicas é gerada e difundida nos cubículos e que é rara uma política de compartilhamento instituída pela organização.

O expediente burocrático também se faz sentir em relação ao planejamento. A totalidade das prefeituras elabora e executa as formas de planejamento previstas em lei para órgãos públicos: o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. No entanto, quando perguntados sobre a quem cabe a elaboração do planejamento, 28 gestores declararam desconhecer. Novamente são notados o distanciamento desses gestores em relação ao que se passa no conjunto da organização pública e a falta de disseminação de uma cultura de planejamento participativo.

A obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal (n. 101/2000), por exemplo, é um avanço importante rumo à sustentabilidade econômica, uma vez que “[...] reforça o controle financeiro em uma estrutura até então ignorada de continuidade administrativa e de planejamento global” (CAMARGO, 2004, p. 44). Contudo, o simples cumprimento da lei não necessariamente gera uma integração de metas e ações e uma maior participação do cidadão.

Embora 28 entrevistados tenham declarado desconhecer quem elabora o planejamento municipal, há, em relação ao orçamento, uma clareza maior sobre quem o elabora; 18 entrevistados declaram que é o contador quem elabora a proposta orçamentária. Nota-se uma disparidade entre a percepção de orçamento e a de planejamento. Os entrevistados entendem que quem faz efetivamente o orçamento são os contadores. Uma vez que esse é o principal instrumento de gestão dos municípios da região da Ammoc, os contadores assumem considerável importância.

Aqueles que apontaram a existência de audiências públicas afirmaram que elas se restringem mais à aprovação do orçamento já elaborado pelo contador-chefe do que à possibilidade efetiva de o cidadão comum manifestar sugestões ou críticas à proposta orçamentária. Observa-se ainda que, para os entrevistados, a participação de servidores públicos municipais nessas audiências é entendida (confundida) como legítima participação da sociedade civil. Esse entendimento equivocado, por parte dos gestores, de que a participação dos funcionários (via de regra convocados) nas audiências públicas seja legítima participação popular é descrito por Paula (2005).

Quando perguntados sobre as formas pelas quais o cidadão participa da elaboração do planejamento municipal, os gestores apontaram as audiências públicas. Alegaram, contudo, que, apesar de insistentes convites, a comunidade pouco comparece. Interessante observar que, para garantir público nas audiências, os gestores declararam fazer uso de algumas táticas; entre elas, a realização de sorteios e rifas durante as audiências; a participação obrigatória de alunos de colégios noturnos do município (os professores os conduzem até o local da audiência e fazem a chamada dos alunos) e a convocação de servidores públicos.

Esses estratagemas utilizados para garantir a 'participação' nas audiências públicas que decidem o planejamento municipal demonstram tanto a falta de entendimento por parte do cidadão sobre a importância do planejamento, quanto a falta de interlocução social dos gestores públicos, proponentes do evento, em alcançar uma livre e consciente adesão da população às audiências que, em tese, definem os destinos não só do recurso, mas do desenvolvimento local.

Conforme apregoa Sachs (1986), as populações locais podem (e devem) participar do planejamento; entretanto, essa participação necessita de educação preparatória. Cabe à gestão pública oferecer subsídios teórico-metodológicos que permitam ao cidadão uma participação qualificada. Os esforços por implantar políticas de educação preparatória a que se refere Sachs (1986) extrapolam os limites da educação escolar e atingem a formação de novas competências essenciais ao planejamento do desenvolvimento territorial tais como a capacidade de elaborar e gerir projetos.

Na mensuração da satisfação do cidadão no que se refere à gestão pública, 87% dos entrevistados reconheceram a existência de um mecanismo que avalia se o cidadão está ou não satisfeito. Entretanto, este mecanismo são pesquisas de opinião focadas no governo municipal, ou seja, têm como alvo da avaliação a coalizão política dominante e não a gestão vista em sua totalidade. Outro aspecto a considerar é que tais pesquisas são encomendadas pelo executivo municipal a empresas de consultoria e realizadas sem periodicidade definida, intensificando-se em períodos pré-eleitorais.

Dessa maneira, ratifica-se a seguinte afirmação de Paula (2005, p. 43): "O controle social é idealizado, pois não há mecanismos para que esse controle ocorra, nem a transparência esperada". A possibilidade de o cidadão de fato fiscalizar a ação dos gestores públicos é muito limitada pela forma de realização e de divulgação dos resultados das pesquisas (esporádicas) sobre a sua satisfação com a gestão municipal. Essa falta de controle social também se expressa no quesito transparência. Apesar de entender que os planos e as ações são comunicados ao cidadão; a maioria dos entrevistados declara que essa comunicação ocorre majoritariamente por meio das publicações legais. Sabe-se que a população pouco acesso tem, ou pouco lê as publicações legais, seja pelo seu jargão jurídico, inacessível ao cidadão comum, seja pelo formalismo da linguagem desse tipo de expediente.

As formas preferenciais de comunicação com o cidadão na região da Ammoc são as publicações legais, isto é, aquelas exigidas por lei. Essa necessidade de publicar os atos das prefeituras propiciou a proliferação de jornais na região que sobrevivem graças à grande demanda desse tipo de publicação.

Mais uma vez observa-se que a lei é cumprida, garantindo-se a eficiência: fazer a coisa certa. Seria possível questionar se o simples cumprimento da lei cristalizado em formalismo garante o princípio da transparência que pressupõe tornar a informação acerca dos atos da administração pública acessível, de fato, ao cidadão. Quanto à existência de autoavaliação da administração pública municipal, a percepção dominante, 53% dos entrevistados, é de que ela existe, enquanto 44% afirmam o contrário, e 0,3% não opinaram.

Quanto a formas de autoavaliação existentes, 19 entrevistados citaram as reuniões do colegiado (entre prefeito e secretários) como espaço para a sua realização. Observa-se que nenhum dos entrevistados soube citar um procedimento padrão para a autoavaliação da gestão pública, declarando que ela fica à mercê da iniciativa do prefeito, que convoca reuniões para tal fim de acordo com sua vontade. Em relação ao corpo dos servidores públicos municipais, segue aparecendo, seja nos dados coletados por meio das entrevistas, seja nas notas de campo, um misto do modelo patrimonialista com o burocrático, sempre tendendo mais para este último.

Nota-se que a média dos salários dos servidores públicos da região Oeste é bem inferior à média estadual. No ano de 2002, enquanto no estado de Santa Catarina era de 6,0 salários mínimos, na região Oeste, era de 3,6 mínimos (DE MARCO, 2004). Mesmo assim, na maioria dos municípios da região, os cargos municipais são muito disputados tanto por ocasião dos concursos públicos quanto na distribuição dos cargos comissionados nos períodos pós-eleições. Em alguns desses municípios, a prefeitura é a maior provedora de empregos.

De acordo com 79% dos gestores entrevistados, os servidores públicos têm seu desempenho avaliado, já 21% pensam de forma contrária. Essa percepção (desencontrada) pode ser elucidada pelas respostas dadas à questão

relativa à forma adotada na avaliação do desempenho dos servidores. De fato, existe a avaliação na maioria dos municípios, contudo, ela somente ocorre por ocasião do estágio probatório, não sendo extensiva a todos os servidores públicos. Cumpre-se a lei que prevê a obrigatoriedade de avaliação do servidor na vigência dos dois anos de estágio probatório.

Da mesma maneira que os gestores apontam que não há avaliação de desempenho, salvo no período do estágio probatório, também 77% percebem que a capacitação dos servidores ocorre apenas esporadicamente e, ainda assim, para servidores de áreas específicas como educação e saúde. Quando a capacitação ocorre, segundo os entrevistados, majoritariamente é por meio de cursos e treinamentos voltados aos servidores da saúde e da educação, raramente sendo oferecido a todo o universo de servidores. Nesse caso, uma das características do tipo ideal da burocracia prevista por Weber (1982) – a qualificação e especialização completa dos servidores – não acontece na íntegra. Quanto à promoção da qualidade de vida dos servidores públicos municipais, 54% dos respondentes declararam existir programa nesse sentido nas suas prefeituras. Já para 41%, não há programa de melhoria da qualidade de vida do servidor; e 5% não souberam responder a essa questão.

O provimento de cargos em comissão ocorre por critério político, com forte presença da prática patrimonialista, “isto é, um tipo de administração em que predomina o poder doméstico na elaboração de decisões e na alocação dos fatores e recursos da organização” (GUERREIRO-RAMOS, 1966, p. 287). A indicação dos partidos políticos da coalizão dominante e a vontade pessoal dos prefeitos são as formas mais usuais de nomeação para o exercício de cargos em comissão na região da Ammoc. Como observa Guerreiro Ramos (1966, p. 288), esses servidores são “[...] admitidos menos em virtude de suas qualificações técnicas objetivas do que por serem homens de confiança”.

Essa mentalidade patrimonialista tem suas origens na formação histórica brasileira e na forma particular como a administração pública tem sido exercida desde o Brasil Colônia. As relações personalistas entre chefes e subordinados assumem “[...] a feição de compadrio. O chefe é menos um avaliador objetivo de tarefas e *performance* do que um amigo ou inimigo, um protetor ou desafeto” (GUERREIRO RAMOS, 1966).

Essa prática personalista extrapola a relação prefeito *versus* servidor e alcança a relação com o cidadão. A maioria das citações (20) dos entrevistados foi no sentido de que o prefeito faz os atendimentos das reivindicações da população pessoalmente, despachando de acordo com a situação e com a demanda de cada cidadão. Há uma tendência em se acreditar ser ineficaz a população tratar com outros servidores no intuito de resolver seus problemas, é preciso falar “com quem manda”, com o “cacique”; no caso, o prefeito. Para alguns, inclusive, o cidadão “não tem nada que vir” à prefeitura, deveria aguardar para ser atendido – “[...] os mais chatos vêm diretamente falar com o prefeito” (ERH2). Essa mesma situação foi ilustrada por um evento ocorrido durante uma das entrevistas:

No meio da entrevista, o prefeito pediu licença para atender um cidadão que estava aos berros na antessala. Ofereci-me para sair da sala durante esse atendimento, o prefeito pediu que eu ficasse para ter uma idéia acerca do que enfrenta diariamente. Tratava-se de uma briga entre vizinhos. O prefeito estava sendo chamado a ser o juiz. Depois de muita conversa, o prefeito conseguiu acalmar o cidadão sob a promessa de ir ao local, naquele mesmo dia, para conversar com a outra parte. (NC9)

Foi possível constatar, por ocasião das visitas às prefeituras para realizar as entrevistas, que é costumeiro esse tipo de solução para litígios. O prefeito é acionado para dirimir disputas, solucionar entraves nos pleitos dos cidadãos e dar a última palavra. Nesse caso, é possível aplicar-se o conceito de infantilização dos mais desfavorecidos utilizado por Weber (1982). Embora se assemelhe mais a uma prática patrimonialista-personalista típica do modelo burocrático, o cidadão mantém-se (ou é mantido), igualmente, dependente da intervenção do agente político. Dessa forma, não há emancipação e nem capacitação das pessoas para assumir suas responsabilidades de cidadania.

A necessidade de captar e dar resposta às demandas do cidadão poderia ser bem atendida por meio dos conselhos gestores locais implantados nos municípios. Em todos os municípios da região, estão implantados em

média 7,6 conselhos gestores por município, que poderiam contribuir para a melhoria da qualidade de vida por intermédio da captação das necessidades da população, pela formulação de políticas públicas e pela fiscalização da ação dos gestores públicos. Aqueles conselhos, sobretudo os de educação e saúde (Lei do Fundeb 11.494; Lei do SUS 8.142) que se vinculam à exigência legal de existência e funcionamento para que o município possa receber repasse de recursos dos outros entes da federação existem em todos os municípios. Nota-se um elevado número de conselhos, mas isso não necessariamente significa que há uma efetiva participação social na administração pública local. Exemplo disso é a declaração de um entrevistado de que a presidente do Conselho Municipal de Saúde, a secretária de saúde do município, leva as atas prontas para as reuniões do Conselho, cabendo aos membros apenas assiná-las (ETE11). A literatura aponta que agrupar esses conselhos em uma estrutura comum pode ser uma forma de poupar recursos escassos e de integrar a gestão das políticas sociais (VERGARA e CORRÊA, 2004). Os conselhos gestores podem ser otimizados de forma a integrar suas ações em torno de um planejamento estratégico participativo do município.

Dessa forma, passariam a atuar de maneira articulada e tendo como foco um objetivo comum, com cada um atendendo, no entanto, suas especificidades. Além desse fator, investimentos na educação de conselheiros poderiam resultar em aumento da sua capacidade de formulação de políticas públicas e em maior controle social, visto que a tomada de decisão na esfera pública será sempre um processo, “[...] jamais é um ato perfeito, encerrado. É participação presente, é atuação” (GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 207).

Considerações finais

O fenômeno estudado – a percepção dos gestores públicos da região da Ammoc acerca de administração pública – está sujeito a condicionamentos históricos, políticos e sociais, constituindo-se parte de um amplo contexto. Este estudo focou o espaço da administração pública municipal, seguindo de perto a concepção que atribui aos governos locais a possibilidade de planejar, implementar e gerenciar o processo de desenvolvimento no seu território. Esse protagonismo local não exclui, entretanto, os condicionantes macroestruturais e pressupõe que a administração pública municipal exerça essa função em estreita cooperação com diferentes organizações locais e regionais.

No tocante à percepção de administração pública, a escolha majoritária recaiu sobre o modelo burocrático nas suas características: especialização do serviço, eficiência, foco nos controles, legalismo, disciplina e impessoalidade. Contudo, esse modelo não apareceu na sua forma pura, apresentou-se numa combinação com práticas políticas patrimonialistas. A persistência da mentalidade tradicional patrimonialista, tanto no comportamento dos agentes políticos como no de servidores públicos, foi legitimada pelos entrevistados e, embora conflitantes no campo da teoria; na prática, parecem coabitar naturalmente. Trata-se de uma concepção que mescla a aceitação da vontade particular do mandatário com um consentimento explícito em seguir os princípios da legalidade.

Os gestores de hoje são herdeiros de uma tradição política tanto nacional quanto estadual e local signatária da lealdade pessoal e da troca de favores, seja para o ocupante do cargo, seja para a sua agremiação partidária. Essa maneira de fazer política tem sido amplamente questionada pela sociedade civil, a ponto de a administração pública resolver-se (ou obrigar-se) a adotar postulados de outras abordagens, tais como a burocrática e a nova administração pública (NAP) ou sua mais recente versão, a gestão pública. O processo é, portanto, dialético e não linear. Elementos aparentemente contraditórios se sobrepõem e ajudam a compor a maneira de ver desenvolvimento e administração pública dos gestores da região estudada. Dessa maneira, o pressuposto apresentado por Weber (1982) de que os tipos puros (tais como o patrimonialismo e a burocracia) só existem na teoria, parece se confirmar.

O que se verificou na percepção analisada foi uma ênfase em preceitos burocráticos, no limite do que a lei prevê, sem, contudo, condená-los; antes, pelo contrário, tem-se utilizado expedientes como a nomeação, pelo prefeito ou por seu partido, para ocupar cargos públicos, de pessoas pelo critério da lealdade pessoal, favorecendo a confusão entre a esfera pública e a esfera privada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000) sofreu, na região da Ammoc, um aculturamento. Por um lado, representou um avanço modernizante, particularmente em relação ao controle das contas públicas. No entanto, seu espírito de impessoalidade e transparência na condução e no uso dos bens públicos foi adaptado aos padrões de práticas políticas patrimonialistas vigentes na região, como: a falta de procedimentos institucionalizados para a avaliação interna da gestão pública e da satisfação do cidadão com a gestão; a falta de avaliação do desempenho dos servidores depois do estágio probatório; a falta de treinamento continuado para os servidores; a fraca participação do cidadão nas audiências públicas que definem o orçamento e o planejamento; o atendimento personalista dos prefeitos às demandas do cidadão, entre outros expedientes descritos com base na percepção dos entrevistados. Dessa maneira, patrimonialismo e burocracia acabam sendo faces de um mesmo e dialético processo.

Considerando que os gestores públicos podem ser agentes de mudança social, a sua percepção acerca de desenvolvimento e administração pública é emblemática à compreensão dos entraves e das perspectivas para o desenvolvimento do Meio-Oeste catarinense. O modelo burocrata faz dos gestores da região da Ammoc agentes ordeiros e obedientes. Se a ordem é suficiente para o progresso, como diria Comte (1988), parece não o ser para o desenvolvimento regional. Se fosse assim, o território do Meio-Oeste catarinense seria pródigo na efetivação da sustentabilidade dos desenvolvimentos social, econômico, ecológico, territorial, cultural e político. Regras legais tornadas absolutas, além de alienar os servidores do processo global da administração pública, distanciam esses servidores da realidade, tornando-os mais suscetíveis às manipulações personalistas e pouco efetivos na promoção do desenvolvimento local e regional.

Como aponta a literatura, gestores públicos são particularmente sensíveis à opinião pública e ao controle social. Sua visão atual acerca de administração pública pode refletir uma tentativa de atender à cobrança do meio por maior controle dos gastos públicos, resultando na sua adesão mais contumaz à abordagem burocrática. Daí decorre a reflexão de que, se o cidadão estiver mais bem capacitado para realizar e defender suas escolhas quanto ao estilo de desenvolvimento que quer para seu território, exercerá pressão positiva sobre a percepção (e sobre a ação) dos gestores públicos.

Ainda sobre a comparação da percepção dos prefeitos, chefes de recursos humanos e técnicos efetivos, longe de querer harmonizá-las, até porque a teoria das organizações aponta para uma constante tensão entre os objetivos do indivíduo e os da organização (GUERREIRO RAMOS, 1966), acredita-se que a ampliação de espaços democráticos dentro da administração pública municipal possa favorecer a visualização de objetivos comuns que efetivem a unidade de gestão em torno de propósitos de desenvolvimento local e regional. Admitindo-se que a administração para o desenvolvimento é um processo dinâmico, permanente, conflitante e inacabado, entende-se que ela requeira vitalidade e compromisso cívico de seus atores e ampla responsabilização do cidadão.

Referências

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos da ENAP**, Brasília: NAP, 1997.
- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- AMIN, A. **An institutionalist perspective on regional economic development**. London, Department of Geography, UCL. 1998. Disponível em: <www.econgeog.org.uk/pdfs/amin.pdf>. Acesso em: 15 set. 2004.
- BANDEIRA, P. S. **As Mesorregiões no contexto da nova política federal de desenvolvimento regional: considerações sobre aspectos institucionais e organizacionais**. Rio de Janeiro: UFRGS/CEDEPLAR, 2004.
- BATISTA NETO, J. **História da Baixa Idade Média**. São Paulo: Ática, 1989.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. **As Regiões Ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta Editora, 1994.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- _____. **O modelo estrutural de governança pública**. São Paulo, EAES/FGV, 2007 (PDF).
- CAMARGO, A. B. A. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VEGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. (Org). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.
- COMTE, A. **Curso de filosofia positiva**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- DALLABRIDA, R.; ZIMERMANN, V. J. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 3, p. 3-28, set./dez. 2009.
- DE MARCO, B. **Os oestinos: quem são e como vivem os habitantes do Oeste catarinense**. Joaçaba: UNOESC, 2004.
- FERLIE, E. *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- FILIPPIM, E. S. *et al.* **A trajetória da triticultura na região de Joaçaba**. Joaçaba: UNOESC, 1994. (Mimeo).
- FILIPPIM, E. S.; TESSER, D. P. **Estudo da cadeia de aves**. Joaçaba: UNOESC, 2001. (Mimeo).
- GUERREIRO RAMOS, A. **Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- HARVEY, D. **The Condition of Postmodernity**. An enquiry into the origins of cultural change. Cambridge, Mass: Basil Blackwell, 1989.
- HERZLICH, C. **Réussir sa thèse en sciences sociales**. Paris: Nathan. 2002.
- HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- MARTINS, H. F. **Uma análise dos paradigmas de administração pública à luz do contexto do estado social**. Disponível em: <www.hfmartins.sites.uol.com.br> Acesso em: 19 mar. 2004.
- MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 8, 1997.
- MARTINS, R. D.; CALDAS, E. de L. Uma análise comparada de experiências de desenvolvimento econômico local no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 3, p. 70-93, set/dez 2009.
- MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1968.
- MISOCZKY, M. C. Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública. In: Encontro de Administração Pública e Governança. **Anais...** Rio de Janeiro: ENAPG, 2004.

- MORGAN, G.; SMIRCICH, L. The case for qualitative research. **Academy of management review**, v. 5, n. 4, 1980.
- PACHECO, R. S. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP – Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002.
- PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração de empresas**. São Paulo: FGV, v. 45, n.1, jan./mar. 2005.
- PÉREZ, M. A. R.; YÁÑEZ, C. J. N. ; TERRY, N. C. Local governance : redes de responsividad en un espacio de multi-governance. *In*: IX Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública. **Anais...** Madrid, 2-5, nov. 2004.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 53, n. 03, jul./set., 2002.
- PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- _____. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. Y.; **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução: MONJARDIM, L. A. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- RAUD, C. O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento territorial: problemáticas cruzadas. *In*: VIEIRA, Paulo Freire *et al.* (Org.) **O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento territorial: problemáticas cruzadas**. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998.
- SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescimento sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.
- SCHERER-WARREN, I. **Redes enquanto conceito propositivo dos movimentos sociais**. Fundação Eletrônica, 2003. Disponível em: <http://www.risolidaria.org.br/util/view_texto.jsp?txt_id=200311040007>. Acesso em: 26 jul. 2007. 3 p.
- SEGES – Secretaria da Gestão Pública. **Gestão Pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o governo Lula/Secretaria de Gestão**. Brasília: MP, SEGES, 2003. Disponível em: <www.gestaopublica.gov.br>. Acesso em: 04 fev. 2004.
- TASSARA, H. **Perdigão, uma trajetória para o futuro**. São Paulo: Empresa das Artes, 1996.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.
- VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. (Org.) **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.
- _____. Os três tipos puros de dominação legítima. *In*: **Sociologia**. COHN, G. (Org.) São Paulo: Ática, 1991.