



O governo em 3D – patrimonialismo, burocracia e nova gestão pública: uma análise da percepção de servidores públicos municipais

Henrique Muzzio¹

Greg Jordan Alves Silva²

Soraya Andrea Figueiredo do Rosario³

Resumo

O objetivo deste estudo é analisar, como diferentes paradigmas de gestão pública (o patrimonialismo, a burocracia e a nova gestão pública), emergem nas práticas cotidianas governamentais e quais as consequências das mesmas para a relação: poder público municipal x sociedade local. A modernização estatal ocorrida nos últimos anos no Brasil, embora tenha avançado na visão de um estado efetivamente social, permanece com lacunas a superar (ABRUCIO, 2007). Este estudo qualitativo foi realizado com servidores públicos municipais do Estado do Ceará. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o uso da análise de discurso. Os dados apontam para a presença de práticas relacionadas aos três paradigmas de gestão pública, com menor ênfase para a nova gestão pública. Os resultados indicam um desafio para aqueles estudiosos da gestão pública, assim como para

Recebimento: 13/8/2012 • Aceite: 26/9/2012

¹ Doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getulio Vargas. Docente da Universidade Federal de Pernambuco. End: Av. dos Funcionários, s/n. Cidade Universitária, Recife, PE, Brasil. E-mail: hmuzzio@bol.com.br

² Graduando em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Bolsista de Iniciação Científica. E-mail: greg_j_2@hotmail.com

³ Graduanda em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Bolsista de Iniciação Científica. E-mail: soandy_sn@hotmail.com

aqueles que estão em postos de gestão e precisam gerir o patrimônio público sob a luz da legislação, mas também sob a luz da realidade cultural local onde é possível (e comum) a defesa de práticas socialmente condenáveis.

Palavras-chave: Gestão Pública; Patrimonialismo; Burocracia; Nova Gestão Pública

The government in 3D – patrimonial administration, bureaucracy and new public management: an analysis of the perception of municipal public servers

Abstract

The goal of this research is to examine how different paradigms of public management (the patrimonialism, the bureaucracy and the new public management), occur in daily practices and what are the consequences for the relationship: municipal public power x local society. State modernization occurred in recent years in Brazil, though it has advanced in the vision of a social, remains with State effectively overcome gaps (ABRUCIO, 2007). This qualitative study was conducted with municipal civil servants of the State of Ceará (Brazil). Structured interviews were carried out with the use of discourse analysis. The data indicate that actions are practiced to the three paradigms of public administration, with less emphasis on the new public management. These results indicate a challenge for scholars of public administration, as well as for managers who need to manage public assets in accordance with the law, but also in function with the cultural reality where sometimes occurs socially reprehensible practices defense.

Keywords: Public Management; Patrimonialism; Bureaucracy; New Public Management

Introdução

O objetivo deste estudo é analisar, como diferentes paradigmas de gestão governamental (o patrimonialismo, a burocracia e a nova gestão pública), emergem nas práticas cotidianas governamentais e quais as consequências das mesmas para a relação poder público municipal x sociedade local. A partir de entrevistas com servidores públicos municipais de uma região do Estado do Ceará, a pesquisa utiliza a análise de discurso para investigar como esses participantes percebem o seu papel social, bem como as implicações de suas práticas organizacionais na sociedade local.

Para compreender as relações sociais e público-privadas brasileiras, precisamos recorrer ao passado e entender, como as forças institucionais foram moldando a cultura do país e as normas de relações sociais. Ao longo do tempo, a relação entre o bem público e a propriedade privada sofreu transformações, a partir de compreensões espaciotemporais que sustentava o que era ou não aceitável. Se em um momento, o estado e o patrimônio privado formavam uma simbiose socialmente aceita, com o tempo, as modificações de práticas institucionais tornaram esta relação não mais socialmente aceita, inclusive com o crescente uso da legislação para regular tais relações. Mas, o estado brasileiro, principalmente em seu nível municipal, vive apenas sobre práticas associadas a uma época modernizadora?

Mesmo que vários instrumentos tenham sido incorporados ao longo do tempo, como os órgãos de controle (Tribunais de Contas, Ministério Público, Agências reguladoras), as regulações (Orçamento Participativo, Lei de Responsabilidade Fiscal), as reformas administrativas, e os canais de divulgação das ações públicas (Portal da Transparência), ainda há repetidas constatações da simbiose considerada inadequada, entre a visão pública, e a benfeitoria privada (PRESTES MOTTA, 2007).

A relação entre o bem público e a propriedade privada tem origem em um aspecto mais amplo da sociedade brasileira e de fundamental importância para compreendermos esta relação. São várias as razões históricas ou culturais que são definidoras do comportamento social do brasileiro, com consequências na sua relação com o bem público. O personalismo é um exemplo. As relações sociais do povo brasileiro são marcadas pela figura da pessoa, por sua importância, pelo seu histórico, pelo seu poder (DAMATTA, 1997). Seu desenvolvimento remonta à época anterior da chegada dos portugueses, visto que, esta característica, já estaria presente também

nos povos ibéricos, que desenvolveram uma cultura que enaltecia o valor da pessoa, sua independência e autonomia (HOLANDA, 1995).

As relações hierárquicas é outro exemplo da condição histórica da formação do Brasil. A sociedade brasileira pautou-se, ao longo, em uma relação hierarquizada (DAMATTA, 1997). Isto se iniciou e ganhou força no engenho nordestino e, posteriormente, no Brasil em geral, possibilitando o crescimento de uma sociedade sob a relação do senhor de engenho e escravo (FREYRE, 2002; RIBEIRO, 2006), e de um patriarcalismo que influencia as relações sociais até os dias atuais.

Pela natureza de prestação de serviço do governo, compreendemos o ponto de vista do servidor público é parte fundamental para entendermos o governo. Neste sentido, achamos ser importante, a análise de como este agente público percebe sua identidade e como as práticas organizacionais por eles realizadas se entrelaçam no papel de prestar um serviço público adequado à sociedade.

Portanto, para alcançarmos o objetivo anteriormente especificado, este relato está estruturado em mais quatro partes, além desta introdução. A primeira parte apresenta uma discussão teórica dos paradigmas patrimonialismo, burocracia e nova gestão pública. Em seguida, apresentamos as especificidades metodológicas utilizadas na pesquisa. Posteriormente, apresentamos e analisamos os resultados da pesquisa de campo. A seguir, são apresentadas as considerações finais e proposições para o avanço do campo.

Um breve percurso nos paradigmas da gestão pública brasileira

Patrimonialismo

Embora existisse no Brasil colônia um aparato de administração pública, podemos considerar a chegada da família real portuguesa como um divisor para institucionalizar a gestão pública brasileira, pois, antes, o que existia podia ser considerado “um cipoal de ordenamentos gerais, encargos, atribuições, circunscrições, disposições particulares e missões extraordinárias que não obedeciam a princípios uniformes de divisão de trabalho, simetria e hierarquia” (COSTA, 2008, p. 832). A transferência da corte não significou apenas a instalação de uma estrutura governamental mais elaborada aos padrões da época, mas também todo o simbolismo que ela representou, notadamente, à luz da visão portuguesa de gestão, incluindo seus pontos positivos e negativos.

Em um cenário monárquico, não era incomum o mutualismo entre os bens coletivos e o patrimônio privado. Diante da potencialidade decisória do Rei, a prática patrimonialista possuía ampla legitimidade social. O patrimonialismo pode ser definido como as múltiplas práticas em que se apropria o que é público pelo privado (FAORO, 1989; MARTINS, 1997).

Faoro (1989) analisa o país sob a perspectiva de sua formação política e sua estrutura patrimonial, sobre as bases e as causas que sustentam um estado centralizador, e que o autor chamou de “estamento”, um quadro onde, um grupo que se ampara na desigualdade social, se estabelece em uma posição de domínio sob uma minoria, subsidiado pelas condições burocráticas oficiais. Tais “estamentos” florescem nas sociedades em que o mercado não domina toda a economia, tais como a sociedade feudal ou a patrimonial. Segundo o autor, “a realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista” (FAORO, 1989, p. 736).

De acordo com Martins (1997), a administração pública brasileira e o Estado brasileiro foram fundados sob a influência de um etos fortemente patrimonialista, decorrente da herança cultural lusitana. Para este autor, “na administração prevalecia o paternalismo e o nepotismo que empregava os inúteis letrados, na prática do bacharelismo cujos critérios de seleção e provimento oscilavam entre o status, o parentesco e o favoritismo” (MARTINS, 1997, p. 174). Segundo Oliveira, Oliveira e Santos (2011, p. 952),

As premissas do patrimonialismo são elementos absolutamente fundamentais para a compreensão da gestão pública brasileira. Se, por um lado, um grande esforço de construção institucional vem estabelecendo freios ao exercício personalista e seletivo do poder, por outro, fortes referências culturais tornam tais práticas toleráveis.

Burocracia

A burocracia tem como seu principal expoente, Max Weber, que estruturou a teoria burocrática para a sociedade em geral, mas, é no âmbito público, que ela ganha sua feição mais conhecida e aplicada. Mais do que um ordenamento governamental, a burocracia emerge como um suporte institucional para as relações de poder, e como um

meio apropriado ao sistema capitalista para garantir a obediência nas relações e a eficiência na produção.

Para Weber (1999), a burocracia está baseada em uma perspectiva de racionalidade, que é o que qualifica o sentido da ação social. Segundo ele, a ação social pode ser determinada racionalmente: a) em relação aos fins: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas a uma determinada condição considerada adequações, b) em relação aos valores: pela crença consciente no valor — ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação — absoluto e inerente a determinado comportamento como tal, independentemente do resultado; c) em relação ao emocional: por afetos ou estados emocionais; 4) em relação à tradição, por costume arraigado.

A burocracia é exaltada por este autor por sua superioridade técnica nas relações sociais. Sua condição, oriunda da dominação racional-legal, é superior nas práticas cotidianas e na administração de massas (de pessoas ou objetos).

Considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados – intensidade e extensibilidade dos sérvios, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas (WEBER, 1999, p. 145).

São características da burocracia, dentre outras, a impessoalidade nas relações, a padronização de procedimentos, a formalização nas comunicações, a racionalidade, a divisão do trabalho, o caráter legal das normas e de regulamentos, a meritocracia, a especialização da administração, e a previsibilidade de funcionamento.

No contexto brasileiro, são várias as ações de implantação ou aprimoramento da burocracia no âmbito público. Isto não foi uma exclusividade brasileira. As transformações estatais por meio de ações burocráticas foi um fenômeno mundial que, no Brasil, ocorreu a partir das condições sociais, econômicas e políticas de cada época.

Podemos considerar um ponto de inflexão da burocracia brasileira, o movimento capitaneado por Getúlio Vargas quando da

criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) em 1938, iniciativa que visava estabelecer mecanismos de controle da máquina pública, e instituir ou aprimorar os princípios burocráticos, tais como, o acesso ao serviço público por meio de concurso, a capacitação dos servidores, e a racionalização dos atos administrativos. Porém, mesmo com tal iniciativa, ao longo do tempo, diversas ações foram reduzindo os princípios “daspianos” e novas reformas precisaram ser implantadas, inclusive no período ditatorial dos militares, que também se preocuparam com esta faceta, sem, contudo, lograr êxito pleno, assim como os governos civis que vieram depois.

Bresser-Pereira (2006a, p. 26) afirma que a burocracia é “uma instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista – os princípios de um serviço público profissional de um sistema administrativo impessoal, formal e racional”. A despeito desta condição da burocracia, o próprio Max Weber a tratou como um modelo ideal, de difícil efetividade plena de suas características. No contexto brasileiro, talvez esta condição tenha se intensificado, em razão de nossa permissividade social e cultural, a partir de situações como o “jeitinho”, o personalismo ou a hierarquia social (HOLANDA, 1995; FREYRE, 2002), fato que não permitiu uma aplicação mais rigorosa da burocracia no cotidiano público e os benefícios daí decorrentes, abrindo espaço para outras formas de gestão pública.

Nova Gestão Pública

Para Fattore, Dubois e Lapenta (2012), a nova gestão pública é mais comum ocorrer no nível central de governo. Seus principais focos são a gestão e os processos organizacionais, com ênfase na economia e na eficiência dessas unidades na produção de serviços públicos. Segundo eles, prevalece uma combinação de gestão competente e empreendedorismo organizacional, em vez da tradicional autonomia de administradores e profissionais.

Lapsley (2009) elenca dentre as especificidades da nova gestão pública: a separação do setor público em unidades corporativas organizadas por produto, mais baseada em modelo concorrencial, o estilo de gestão como o setor privado, os explícitos padrões de mensuração de sucesso e de performance, e a grande ênfase no controle de resultados.

Em uma análise crítica, Diefenbach (2009) indica várias características da nova gestão pública nas áreas de objetivos estratégicos, de estruturas e processos organizacionais, de

performance gerencial e de estrutura de mensuração, de gerenciamento e de cultura corporativa, a saber: orientação para o mercado com uma denotação de valor monetário, prática como redução de custos, downsizing, privatização, descentralização e mais flexibilização organizacional, padronização de tarefas com conceitos gerenciais, elevado uso de técnicas de mensuração de desempenhos individuais e organizacionais, estabelecimento de uma cultura gerencial, ações motivadoras para atitudes empreendedoras pelos servidores, etc.

No Brasil, a nova gestão pública foi capitaneada pelo então ministro Bresser Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que aderiu a um movimento internacional de reordenamento do setor público por meio, dentre outros, de privatizações, de contratos de gestão com organizações não governamentais e de sistema de metas.

O plano criou três níveis de atuação do Estado e mais um para atuação do setor privado (MARE, 1995): i) Central ou estratégico - responsável por formular, supervisionar e avaliar a implantação das políticas públicas, compostas pelos três poderes da República e o Ministério Público; ii) Descentralizado - responsável pela execução das políticas e atividades exclusivas do Estado: segurança, regulação, fiscalização, previdência básica etc. iii) Funções não exclusivas do Estado - produção de bens e serviços públicos na área de saúde, educação, cultura etc. que podem ser prestados por organizações estatais ou da sociedade civil, como as associações sem fins lucrativos, sob o controle social. iv) Produção de bens e serviços - prioritariamente fornecidos pela iniciativa privada, com a privatização de empresas públicas desta natureza.

Segundo Costa (2008, p 863), a reforma do aparelho de estado tinha como objetivo explícito, “inaugurar a chamada ‘administração gerencial’, o que parece designar, como veremos, o fim da história da administração pública, espécie de panacéia redentora do estatismo patrimonialista e do ogro burocrático”. Para Bresser-Pereira (2006), a nova gestão pública, ou em suas palavras, a administração pública gerencial, não veio para substituir por completo a burocracia, mas avançar, segundo ele, naquilo que não era condizente com as novas demandas sociais: “a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Não se trata de fazer tábula rasa desta, mas de aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo que se vai eliminando o que já não serve” (BRESSE-PEREIRA, 2006b, p. 264).

Este paradigma foi objeto de debates entre aqueles que o associam ao liberalismo (PAULA, 2005) e com isto, as adversidades oriundas desta corrente econômico-política (DIEFENBACH, 2009), e aqueles que defendem este novo modelo de gestão, independentemente de sua vinculação ao liberalismo, ou seja, baseado apenas em seus princípios gerenciais (BRESSE-PEREIRA, 2010). Como não chegamos ao fim da história, certamente, outras perspectivas irão emergir e enriquecer o debate.

Metodologia

A presente pesquisa classifica-se como de natureza analítico-descritiva. Utilizando-se dos pressupostos da pesquisa qualitativa, empregamos a análise de discurso para investigar uma conjuntura específica, que possui condições espacial e temporal próprias. A lente interpretativa aqui utilizada reconhece o simbolismo presente nas relações sociais, bem como a relatividade de seus achados. Partimos do princípio que os atos dos envolvidos na pesquisa fundamentam-se em elementos subjetivos, oriundos de sua própria experiência, formação, visão de mundo etc., em que a realidade é construída socialmente a partir de suas próprias interpretações (BERGER; LUCKMANN, 2004).

A pesquisa de campo ocorreu no primeiro semestre do ano de 2012 e abrangeu os órgãos públicos municipais da região do Maciço de Baturité, no Estado do Ceará. Esta região é composta por treze municípios: Pacoti, Palmácia, Guaramiranga, Mulungu, Aratuba, Capistrano, Itapiúna, Baturité, Aracoiaba, Acarape, Redenção, Barreira e Ocara. Trata-se de municípios de pequeno porte com populações variando entre 5.000 e 27.000 pessoas com economias de reduzida expressão e com déficits sociais, como se evidencia através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no qual todos os municípios estão abaixo da média do Estado do Ceará, classificados em nível intermediário de desenvolvimento (IBGE, 2012). A economia local está baseada em turismo, agricultura de subsistência e em alguns produtos industriais de baixo valor agregado.

O nível de análise da pesquisa é o organizacional e a unidade de análise são os membros da organização. O acesso aos respondentes se deu após uma pesquisa censitária prévia dos órgãos públicos e o contato direto ou eletrônico de dois dos autores da pesquisa.

O perfil dos participantes é o seguinte: Funcionários públicos efetivos. Dez homens e nove mulheres com idade média de quarenta e um anos e tempo médio de serviço de dezessete anos. São servidores de nove municípios com os cargos de: agente administrativo, escriturário,

diretor de tributação, fiscal tributário, ouvidor do SUS (Sistema Único de Saúde), diretor escolar, professor, auxiliar administrativo, coordenador administrativo-financeiro, chefe de almoxarifado, recepcionista, pedagogo e diretor de recursos humanos.

O método de investigação foi a entrevista semiestruturada, escolhida por sua aplicabilidade para este tipo de investigação, em que é esperado a compreensão do ponto de vista dos participantes, servindo para análises interpretativas de crenças, opiniões e atitudes dos investigados (GASKELL, 2002).

As entrevistas, com vinte e uma perguntas abertas, tiveram duração média de quarenta minutos. Elas foram gravadas com a anuência dos participantes, que também foram informados sobre o conteúdo da pesquisa e de seus objetivos, tendo sido garantido o anonimato em suas respostas (FONTANA; FREY, 2005).

As categorias de análises utilizadas foram: i) a identidade do servidor, em que buscamos identificar como o servidor público se define e sua percepção da população sobre sua categoria, ii) o Brasil patrimonialista, momento que surgem os relatos sobre esta prática na experiência local; iii) o Brasil burocrático, em que são exemplificados condutas burocráticas nos discursos dos participantes; iv) o Brasil e a nova gestão pública, situações em que observamos aproximações de condutas com este paradigma.

As práticas organizacionais públicas sob a luz dos paradigmas da gestão pública

Identidade do servidor

A identidade do servidor público é uma condição significativa para compreendermos a relação entre o serviço prestado e a satisfação da população. Na percepção dos participantes desta pesquisa, encontramos análises diversas, mas com um eixo comum: a visão positiva que o servidor tem de sua imagem, da importância de seu trabalho para o bom funcionamento da máquina pública, e para o bem estar social, ainda que existam reconhecimentos que a população não possui uma análise tão satisfatória como a dos próprios respondentes. “Eu acho que o funcionário público, ele tem que zelar pelo patrimônio público, ele não tem que trabalhar só porque ele vai ter um salário no final do mês” (Entrevistado 2). “O servidor público para mim é tudo, quando assumi o cargo, queria trabalhar para o município, eu acho não, tenho **certeza**, que o servidor público tem que ter integração com a administração, fazer sempre o melhor” (Entrevistado 19). “Teve uma

época que a população via o servidor público como uma pessoa que não fazia nada. Historicamente, o caminho permitia isso. Agora, hoje em dia, a gente viu que isso diminuiu, embora ainda existam pessoas que acreditam que ele não faz nada” (Entrevistado 17).

Eu acho que o servidor público hoje, ele faz, é peça fundamental na administração pública de um município, eu acho que ele é o responsável maior pelo andamento da administração, se você tem servidores comprometidos em desempenhar um bom papel dentro de cada setor de um município, eu acho, contribui muito para uma administração caminhar a passos largos, para um melhor papel, para o povo mesmo do município (Entrevistado 11).

O servidor público, ele não tem esse compromisso com o lucro, ele tem o compromisso de assegurar a dignidade humana, porque quando ele assegura a dignidade humana, de um usuário, do serviço do qual ele presta, ele está garantindo cidadania, quando ele garante cidadania, ele garante a melhoria da qualidade de vida e posteriormente, a melhoria da qualidade de um povo (Entrevistado 12).

A população em si, ainda, continua com o mesmo ciclo vicioso, ela acha que, porque somos públicos, a gente ganha muito dinheiro, que nós não temos responsabilidades, ah! É da prefeitura, é público, trabalha não, sai na hora que quer, trabalha pouco... Quem está fora vê assim, mas quem está aqui dentro, vê que não tem diferenças, as responsabilidades são as mesmas, a chefia, as obrigações (Entrevistado 15).

As opiniões expressas nos discursos dos participantes dão uma ideia da percepção de identidade destes servidores. Opiniões com conteúdos positivos quando fazem referência a si, mas também referências negativas quando analisam o ponto de vista da população sobre eles mesmos, mostrando assim uma tensão entre os servidores e a população local. Este evento pode decorrer, dentre outros, do

histórico de fatos negativos que foram associados ao longo do tempo ao setor público em geral, e aos servidores públicos em particular (ABRUCIO, 2007).

Como são os executores da máquina pública e estão mais diretamente em contato com a população local, dado o nível municipal desta pesquisa, estas contradições podem se tornar mais agudas. Casos negativos, como corrupção, patrimonialismo, nepotismo etc. sempre estiveram muito presente na cultura governamental brasileira. Tal fato pode acabar também refletindo na categoria “funcionário público”, que igualmente contribui para esta percepção negativa da população, segundo a visão dos próprios respondentes. Certamente esta tensão de percepções influencia nas práticas das organizações públicas, bem como são refletidas em cada uma dos paradigmas de gestão aqui analisados.

O Brasil patrimonialista que resiste

Embora o patrimonialismo seja uma prática muito associada ao Brasil imperial ou a momentos anteriores às reformas governamentais, ainda é possível ver no país, práticas em que o Estado é confundido com o patrimônio privado. Arriscamos a dizer que isto é mais comum no âmbito municipal, nível governamental muito mais extenso no sentido quantitativo e, por conseguinte, muito mais difícil de ser alvo de análise pelos grandes meios de comunicação (um importante aliado do combate a tais práticas) ou de um acompanhamento mais apurado da sociedade civil organizada. Exemplos de patrimonialismo apareceram em vários momentos dos discursos proferidos, em diferentes significados. A simbiose entre o público e o privado (FAORO, 1989; PRESTES MOTTA, 2007) é interpretada como algo corriqueiro e natural, muito associada à questão política: “Eu acho que sim, sempre acontece. Desde que a política existe, a questão assim de benefícios, de beneficiar grupos” (Entrevistado 4). “Ah! sempre tem aquele, sabe, que muitos deles são cargos políticos e sempre tem aquela relação de mais afinidade, ou de amizade, ou familiar, ou política, sempre tem, **sempre vai ter**, não é?” (Entrevistado 10).

A gente já teve gestores aqui que colocava a situação de beneficiar... vamos dizer assim: eu faço mais por aquela comunidade porque ela tem o eleitorado dela lá, é melhor, talvez aquela comunidade não precisaria de uma escola, mas ele está fazendo uma escola lá, porque a comunidade é mais rendosa para ele

do que a que está precisando de uma escola (Entrevistado 11).

Infelizmente isso (patrimonialismo), em muitos casos, é uma prática constante e não sei como isso vai acabar porque parte muito do individual, não é do coletivo, porque no serviço público, as verbas, os recursos entram para o destinado, não sei como, se constrói mecanismo para desviar aquilo, é um segredo, acho que só quem está lá é que sabe (Entrevistado 17).

O patrimonialismo apareceu em outra face, não de apropriação direta de um recurso público, mas aquela em que uma ação de um agente público fica associada à pessoa do gestor, o personalismo (DAMATTA, 1997), como se aquela ação, fosse algo que pertencesse ao seu patrimônio simbólico, e não como um bem coletivo: “Infelizmente, é uma coisa que o próprio serviço público precisa ainda conscientizar a população, o pessoal diz assim: aquela praça é do prefeito, aquele hospital é do prefeito, a escola é do prefeito, o posto de saúde é da administração... e não é, é do povo” (Entrevistado 12).

Outra faceta do patrimonialismo é o nepotismo, ou seja, aquela em que o cargo público é preenchido por alguém da família do gestor público. Prática ilegal, mas que ainda possui força no país (MARTINS, 1997): Eu sou secretário, eu estou na secretaria, eu tentaria colocar pessoas lá dentro de um suporte melhor, eu vou procurar quem, não é? Eu acho que sempre tem essa parte de **parentesco**, de aquela ali é a minha amiga, eu vou ajudar ela, eu acho que tem sempre (Entrevistado 2). Há ainda a velha prática do funcionário “fantasma”, em que alguém preenche formalmente um cargo público, mas, na realidade, não exerce sua função: “Dentro de uma determinada instituição existe, **ninguém é hipócrita** em dizer que não existe, existe sim, situações dentro de um setor, às vezes, você acha tipo de pessoa que ganha para não fazer” (Entrevistado 6). O respondente enfatiza a prática ao dizer que ninguém é hipócrita, pois isto é facilmente observado em sua realidade.

Mas se tal prática é observada e enfatizada por alguns, outros preferem o silêncio, mas que podemos interpretar como um discurso reconhecedor, ainda que não queira externar abertamente sua opinião, quando silencia e o entrevistador explica novamente sua indagação:

“Entendi, mas eu não vou falar, mas que isso tem em todo canto, tem” (Entrevistado 9).

Porém, estes exemplos de praticas patrimonialistas nos municípios investigados encontram críticas entre os respondentes. A partir dos discursos de alguns deles, é possível perceber a reprovação desta prática pelos servidores, bem como o reconhecimento de que a população também a reprova cada vez mais. Ela também já amplia seu grau de fiscalização, ainda que de forma incipiente, ou não suficiente para cessar tais ações: “Se tiver a apropriação de bens, a população é afetada, porque tudo que existe na administração não é meu, que sou funcionário, há! Eu vou fazer uso desse computador e até levar para casa, não é assim, porque não é meu, é do povo” (Entrevistado 5). “Aqui a população é muito atenta a isso, percebe, aponta até, aponta os erros, isso aqui pode melhorar assim e tal, eles são bem sensíveis a isso, a população é ativa e participativa, em algumas associações, são bem atentas a isso” (Entrevistado 10). “O publico hoje em dia aqui é totalmente diferente de um publico de 10 a 20 anos atrás, e o processo político dentro do município está muito mais abrangente, está muito mais popular, não é nada fechado. A prefeitura não está nada fechada para a população” (Entrevistado 6).

Estes discursos enfatizam o contraditório presente nas práticas no setor público nos municípios investigados. Reflexo da superposição de paradigmas no âmbito público brasileiro, o reconhecimento da prática patrimonialista, o silêncio na resposta, a aprovação ou reprovação contida ou a reprovação externada coabitam no ambiente público investigado.

A institucionalização da burocracia

A burocracia surgiu como uma alternativa à estruturação do serviço público que substituísse o patrimonialismo, e desse aos diferentes níveis de governo, uma feição mais impessoal, mais técnica, mais formalizada, ou ainda, com mais possibilidade de controle das ações de governantes e agentes públicos.

Ao mesmo tempo em que logrou êxito em substituir o patrimonialismo, a regra burocrática exigiu uma adequação aos controles formais e ao respeito às regras universais e impessoais, como na uma gaiola de ferro weberiana. Isto contribuiu para comportamentos desviantes, tais como o desrespeito burocrático daqueles que buscam auferir lucros com os recursos públicos, ou ainda, gerou percepções negativas em grande parte da população, sobretudo na feição mais popular da burocracia, a maior lentidão de

seus atos, um preço a pagar pelo estrito respeito às normas e às legislações. Isto gerou ao longo do tempo, uma associação entre a burocracia, a demora e o serviço público, ainda muito vivo no imaginário nacional em geral, e nos próprios servidores, em particular. Tais condições estão presentes nos discursos dos participantes: “Toda secretaria tem o seu controle interno, tanto de combustível, material de expediente, material da saúde, obras... Todos têm o seu controle interno, e para o município é bom” (Entrevistado 7). “Acho que a dinâmica administrativa seria mais fácil, mais rápida sem burocracia, o grande mal do serviço público é a burocracia, os trâmites devem ser obedecidos... mas eu acho que daria uma dinâmica e uma velocidade maior nas ações e projetos” (Entrevistado 10).

A burocracia também aparece muito associada ao controle (BRESSER-PEREIRA, 2006a) neste nível governamental, notadamente do tribunal de Contas dos Municípios (TCM) e da Controladoria Geral da União (CGU), dada a frequência com que os municípios recebem verbas de outros níveis governamentais, o que amplia a possibilidade de fiscalização visando o adequado uso dos recursos repassados. Nos discursos dos participantes, a percepção é positiva sobre tais controles. Estes órgãos são vistos como um apoio à adequação dos trâmites destes servidores às exigências burocráticas ou mesmo, como meios adequados para reduzir as práticas patrimonialistas ainda presentes nestes municípios: “Eu acho bom, tem que existir, se não existisse como seria? não é? Tendo isso, acontece o que acontece, que a gente ver por aí, se não tem essas fiscalizações... Se deixar a cargo só dos gestores, não é? Tem que ter essas fiscalizações mesmo” (Entrevistado 18). Eu particularmente acho bom, eu acho legal, acho gratificante quando uma fiscalização vem para o município, eu acho legal, eu acho que deveria ser mais intenso essas fiscalizações, por que precisa que seja levada a serio a coisa pública, por ser pública, deixar de lado (Entrevistado 13).

Hoje eu vejo que os funcionários, como o TCM já é de praxe, eles fazerem as fiscalizações, principalmente nessa época de política, **porque você sabe que tem os desmontes das prefeituras**, então os funcionários já ficam todos preparados, eles fazem as coisas, o possível para fazer as coisas certas, já deixar tudo prontinho, já sabendo o que o TCM mais ou menos vai exigir sabe (Entrevistado 3).

Nos discursos aparecem outras características da burocracia, tais como a impessoalidade e a transparência dos atos públicos para controle social (WEBER, 1999): “O servidor público, para mim, é aquele que atua na área pública, atendendo ao público de forma impessoal [...] Eu acho que todos são tratados de forma igual e são beneficiados de forma igual” (Entrevistado 5). “Eu acho que essa questão do administrador sentar, de dar esse puxão de orelha, embora não seja saudável, é fundamental, eu acho que tem que trabalhar com essa obrigação de transparecer o que cada secretaria está fazendo, ou deixou de fazer, e por que não fez” (Entrevistado 11).

A burocracia tornou-se um paradigma mundial na superação do patrimonialismo. Ao longo do tempo, novas demandas sociais, tensões ideológicas e movimentos sociais contribuíram para emergir alternativas à burocracia, tais como a nova gestão pública, que, embora não seja uma substituta plena da gestão burocrática, apresenta consideráveis diferenças.

Em busca do novo: a aproximação com a nova gestão pública

A nova gestão pública surgiu com ênfase nos anos 1980 como um novo paradigma de gestão pública. Não se trata de uma substituição plena da burocracia, pois algumas condições desta última não são abandonadas, tais como a publicidade dos atos, o controle, a meritocracia etc., ainda que possa haver diferenciações nas formas de aplicação destas características. Neste novo paradigma valoriza-se a eficiência e a produtividade nas ações públicas.

Podemos dizer que a experiência brasileira de nova gestão pública não acontece de maneira plena, no sentido da total aplicação dos pressupostos teóricos deste modelo. Se isto é verdade para o nível federal de governo, é possível admitir que é mais ainda no nível municipal, dado que as preocupações com preceitos deste modelo, tais como a efetividade operacional ou a produtividade, não parecem ser as prioridades da maioria dos municípios brasileiros.

Esta realidade foi a constatada nos municípios investigados. Em nenhum deles há uma ação pública para adotar este paradigma no nível municipal. O que foi percebido é que, em alguns fatos isolados, ou em determinados discursos, surgem práticas que apenas se aproximam dos princípios da nova gestão pública.

É só a questão de gestão, tendo uma boa gestão eu acho que com todas as prestações de contas..., **está equiparada a uma empresa normal**, ela é uma empresa, só que trabalha

com o público e uma empresa normal trabalha com o que, com a visão de lucro do patrão lá, a questão do salário... E aqui não, aqui visa o lucro sim, mas esse lucro é transformado para melhoria da população (Entrevistado 6).

O entrevistado citado compara o desempenho municipal a de uma empresa (DIEFENBACH, 2009). Embora reconheça as diferenças, seu discurso enfatiza a necessidade da gestão pública se equiparar a de uma empresa, inclusive com o uso do termo lucro, não usual no âmbito público, mesmo que expresse que o mesmo precisa ser revertido para a coletividade.

Mas se há aqueles que desejam uma gestão pública com um viés empresarial, outros discursos fazem o contraponto e criticam tal posição colocando como inconciliáveis o lucro e, nas palavras do respondente, a dignidade da pessoa humana, para quem este é o objetivo do poder público.

A missão e o rumo são totalmente diferentes, é uma visão equivocada, uma visão capitalista, errônea, nós não podemos colocar e dizer que o serviço público funciona igual a uma empresa, eu não concordo com esse discurso, em qualquer canto que eu for, se alguém me perguntar minha opinião, eu não concordo, por que são finalidades diferentes, a, finalidade da empresa é lucrar e a finalidade do serviço público na sua essência seria assegurar a dignidade da pessoa humana, é isso que eu acredito (Entrevistado 12).

Em outros discursos, existe uma associação com a nova gestão pública, por exemplo, com a opinião da necessidade da colocação de gestores qualificados, com formação e experiência em suas áreas de atuação, o que demonstra uma preocupação com a eficiência e com os resultados gerenciais (BRESSE-PEREIRA, 2006b; LAPSLEY, 2009).

Gestores que tenham um conhecimento da área, que esses são nomeados, muitas vezes a gente ver, por exemplo, é só um exemplo, na área de saúde, é nomeada uma pessoa que não entende daquela área, então, eu acho que deve haver um bom censo por parte da administração em nomear secretários,

diretores... Ou que sejam formados na área e tenham um conhecimento técnico da área ou experiência para que isso (fraco resultados gerenciais) não aconteça, não é? (Entrevistado 10).

Esta mesma preocupação com a eficiência e com os resultados surgiu mais uma vez, em virtude da estreita ligação da administração pública com a prática política eleitoreira, o que, segundo o entrevistado, é algo problemático para a gestão pública.

A gente nota que o serviço público anda de mãos dadas com a política, e eu acho que isso atrapalha [...], ou você é administrador, ou você é político, as duas coisas não podem caminhar juntas, porque, se você leva a política de braços dados com a sua administração, sua administração não vai existir, só vai existir a política de busca de votos, eu acho que isso acarreta muitos problemas, eu acho que é o ponto crucial da administração (Entrevistado 11).

Iniciativas de participação popular com a preocupação em investir os recursos públicos também foram relatadas, e exemplificam uma preocupação que também podemos associar a aproximações de uma nova gestão pública, ainda que isto em si não constitua a adoção deste paradigma.

Aqui foi feito um encontro do orçamento participativo do município, foi feita uma comissão de pessoas, cada comunidade fazia aquele encontro lá, discutia as prioridades das comunidades, aquelas mais necessitadas... E no final do último encontro, na sede (do município), foi feito através de votação, as prioridades de cada um das comunidades, todo mundo votou e foi escolhido (Entrevistado 7).

Em suma, os modelos formais de gestão nos municípios investigados, bem como os dados apresentados, não nos permitem classificar estes municípios como executores do paradigma da gestão nova gestão pública. Foram identificadas apenas aproximações em algumas práticas e percepções de determinados entrevistados.

Considerações finais

Ainda que os paradigmas aqui abordados não sejam os únicos passíveis de análise no contexto brasileiro, como discute Paula (2005) ao contestar os limites da nova gestão pública e defender a administração pública societal (um modelo com maior participação popular e gestão democrática nas decisões), eles são representativos do contexto histórico do país.

Indagamos inicialmente se o estado brasileiro, principalmente em seu nível municipal, vive apenas sobre práticas associadas a uma época “modernizadora”. Os dados desta pesquisa evidenciam que não. Assim como apontaram Oliveira, Oliveira e Santos (2011) em uma pesquisa sobre a realidade municipal mineira, nosso estudo exemplifica uma forte presença patrimonialista nos municípios investigados. Embora seja uma prática mundialmente condenada, esta ainda se faz presente no ambiente público brasileiro, provavelmente com mais força no nível municipal, lócus desta pesquisa.

Em paralelo, é natural que práticas burocráticas tenham surgido em nossos resultados. A estruturação governamental ou a legislação tornam isto obrigatório. Mais rico é o resultado do conjunto, em que os três paradigmas, embora contraditórios em muitos aspectos, convivam lado a lado, muitas vezes, com legitimidade ou aceitação social, mesmo em situações ilegais como as práticas patrimonialistas. Este talvez seja o fato mais grave.

Por outro lado, os exemplos da nova gestão pública entre os investigados foram reduzidos. O que se viu foram apenas opiniões que se aproximam de alguns princípios deste paradigma. Isto também não causa surpresa ao analisarmos a situação brasileira em geral, onde a adoção deste modelo de gestão é sabidamente reduzida. Novamente, é mais valioso o resultado que demonstra a convivência conjunta dos três paradigmas.

Este contexto reforça a posição de Abrucio (2007), para quem o Brasil ainda tem muito que avançar, mesmo com todo o esforço ao longo do tempo, de equalização da relação entre a sociedade privada e o poder público.

O intuito em ouvir os servidores municipais deveu-se ao fato de ser este nível de poder público, aonde o contato da população com o governo ocorre de forma mais direta e intensiva. Os problemas que afligem o cidadão ocorrem nas relações locais, e é neste nível que tais dificuldades são (ou deveriam) ser resolvidas, ainda que possam contar com recursos federais ou estaduais.

Foi também preocupação desta pesquisa, analisar as consequências das práticas na relação poder público municipal x sociedade local. Os resultados mostram que esta não é uma situação ideal. Como os depoimentos em geral indicam, os servidores veem que a população tem uma imagem mais negativa deles quando analisam suas práticas organizacionais no âmbito público. Já o servidor, em muitos casos, também reprova a postura da população em relação à visão desta sobre o bem público.

Parece-nos que as inconsistências sociais culturais do contexto brasileiro, refletem diretamente nesta percepção sobre o bem público, e isto, como em um ciclo vicioso, provavelmente não ajuda muito a avançarmos enquanto sociedade, que, espera-se, compartilhe valores que tragam um maior bem estar social, incluindo aí uma adequada gestão do patrimônio público.

Sob o ponto de vista administrativo e organizacional, o fato importante é a análise de como a realidade pública municipal do Brasil convive com maneiras tão distintas de gestão. Mais um exemplo das contradições do país, como já apontaram diversos autores (FAORO, 1989; DAMATTA, 1997; FREYRE, 2002; ABRUCIO, 2007).

Certamente, nossos resultados indicam um desafio para aqueles estudiosos da gestão pública, assim como para aqueles que estão em postos de gestão e precisam gerir o patrimônio público sob a luz da legislação, mas também sob a luz da realidade cultural local onde é possível (e comum) a defesa de práticas socialmente condenáveis. Neste caso, o reconhecimento e, às vezes, a defesa de práticas patrimonialistas torna esta equação, algo paradoxal para os dirigentes e servidores públicos que não coadunam com o patrimonialismo. Como compatibilizar o respeito às normas (burocracia), a busca pela eficiência (nova gestão pública), com uma pressão social por favorecimentos pessoais (patrimonialismo)? Moralmente e legalmente, isto não é possível.

Por fim, ressaltamos que novas pesquisas podem estender os achados deste estudo para outras realidades do país, e, a partir disto, por exemplo, verificarmos se alguns aspectos regionais culturais podem influenciar o comportamento dos servidores públicos municipais, e de que maneira isto se efetiva. De acordo com Muzzio e Costa (2012), o Brasil é culturalmente diverso no nível regional e vários aspectos da gestão organizacional ou da gestão pública podem ser melhor compreendidos se levarmos em consideração tais distinções regionais. Possivelmente, será um passo adiante neste campo de

estudo, para compreendermos a relação setor público x sociedade no nível municipal.

Referências

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*. Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. *A Construção Social da Realidade*. 24. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado In: _____, SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 21-38, 2006a.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial In: _____, SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 237-270, 2006b.

_____. Democracia, Estado social e Reforma Gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n.1, p. 112-116, 2010.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 5, p.829-874, 2008.

DAMATTA, R. *Carnavais, Malandros e Heróis: uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DIEFENBACH, T. New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'. *Public Administration*, v. 87, n. 4, p. 892-909, 2009.

FAORO, R. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Globo, 1989.

FATTORE, G., DUBOIS, H. F. W., LAPENTA, A. Measuring New Public Management and Governance in Political Debate. *Public Administration Review*, v. 72, n. 2, p. 218-227, 2012.

FONTANA, A.; FREY, J. H. The Interview: from neutral stance to political involvement. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). *Handbook of Qualitative Research*. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, p. 695-727, 2005.

FREYRE, G. *Casa Grande & Senzala*. 46 ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). www.ibge.gov.br acesso em julho de 2012.

GASKELL, G. Entrevistas Individuais e Grupais In: BAUER, M. W., GASKELL, G. (Org.) *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (pp 64-89). Petrópolis: Vozes, 2002.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LAPSLEY, I. New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *ABACUS*, v. 45, n. 1, p.1-21, 2009.

MARE. (Ministério da Administração e Reforma do Estado). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MARTINS, H. F. A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira In: PRESTES MOTTA, F. C.; CALDAS, M. P. (Org.) *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

MUZZIO, H.; COSTA, F. J. da. Para além da homogeneidade cultural: a cultura organizacional na perspectiva subnacional. *Cad. EBAPE* v. 10, n. 1, p.146-161, 2012.

OLIVEIRA, R. F. DE, OLIVEIRA, V. C. DA S. E, SANTOS, A. C. dos. Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. *Cad. EBAPE*, v.9, n.4, p.950-966, 2011.

PAULA, A. P. P. de. *Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PRESTES MOTTA, F. C. Cultura nacional e administração de empresas. In: CHANLAT, J. F.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Org.) *Análise das Organizações: perspectivas latinas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS. p. 155-171, 2007.

WEBER, M. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (v. 1). Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.