

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Burocracia em carne e osso:

Os funcionários municipais de Porto Alegre frente
às mudanças nos processos decisórios locais

Mariângela Bairros

Orientadora: Profa. Dra. Mercedes Cánepa

Porto Alegre, Abril de 2003

Dedicatória

In memoriam

Dedico este trabalho a Vânia Araujo Machado e Fermina Bairros. Duas mulheres, cada uma a seu tempo, foram símbolos de alegria, coragem, garra, determinação, força e amorosidade. Com elas muito aprendi e delas tenho muita saudade.

Índice

Resumo e Abstract	04
Relação de Gráficos e Tabelas	05
Agradecimentos	08
Introdução	11
CAPÍTULO I Burocracia, Democracia e Serviço Público: Uma tensão permanente	19
CAPÍTULO II Porto Alegre, Seus Governos e Eleitores	52
CAPÍTULO III Uma Radiografia do Funcionalismo Público Municipal de Porto Alegre	75
CAPÍTULO IV Burocracia e Democracia: O olhar do funcionário do Município de Porto Alegre sobre esta tensão	94
CONCLUSÃO	144
Bibliografia	152
Anexos	160

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo analisar a visão de uma parcela do funcionalismo municipal sobre as antigas funções clássicas da burocracia – hierarquia, capacitação e qualificação técnica-, conjugadas agora, com o fortalecimento de mecanismos de ampliação dos processos decisórios através da participação popular e da responsabilização do poder público neste processo. Como competência administrativa convive com inovações que visam a implantação e o aprofundamento da democracia numa cidade governada pela esquerda?

Palavras-chave: burocracia, democracia, funcionários públicos, *accountability*

ABSTRACT

The purpose of this Dissertation is to analyse the local civil servant views about the classic functions of bureaucracy –hierarchy, technical expertise- in contrast now with the changes in local policy-making process turn out by increasing in political participation and accountability processes. How can administrative proficiency rub shoulders with change toward democracy deepen in a town with a *left-wing* government?

Key words: bureaucracy, democracy, civil servants, *accountability*

Relação de Gráficos e Tabelas

	Gráfico	Página
01	Escolaridade funcionários	86
02	Prefeitura é o primeiro emprego?	87
03	Mudou de cargo desde o ingresso?	88
04	Sempre trabalhou no mesmo setor?	89
05	Profissão dos funcionários	90
06	Detém função gratificada?	91
07	Filiação partidária	92
08	O significado de burocracia segundo os funcionários	98
09	Definição de burocracia	102
10	Burocracia e democracia são compatíveis?	104
11	Sentimento na população de que o funcionário público no Brasil não trabalha	107
12	Sentimento na população de que o funcionário público de Porto Alegre não trabalha	108
13	Opinião sobre o melhor funcionário	113
14	Satisfação em relação ao trabalho	114
15	Hierarquia existente: ajuda ou atrapalha?	116
16	Opinião sobre a qualificação dos funcionários da PMPA	117
17	Realizou algum tipo de treinamento?	118
18	Os CCs são necessários?	119
19	Opinião sobre os critérios para o preenchimento de cargos de chefia	123

20	A propaganda é necessária?	125
21	Opinião sobre participação	126
22	Conhecimento sobre políticas de descentralização	130
23	Percepção sobre efeitos da descentralização	131
24	Necessidade de controle público sobre a administração	132
25	Existem mecanismos para controle da população sobre o funcionamento da administração pública?	133
26	Consequências da falta de controle da população sobre o funcionamento da administração	135
27	O OP mudou seu trabalho como funcionário?	137
28	Relação entre a renda e a percepção sobre se o OP mudou seu trabalho como funcionário	138
29	Relação entre o grau de instrução e a percepção se o OP mudou seu trabalho como funcionário	139
30	O OP mudou seu trabalho como funcionário? % de respostas negativas por Secretaria	142

Tabela	Página
01 Eleição para a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1988	55
02 Eleição para a Câmara Municipal, 1988	56
03 Desempenho Eleitoral PT em Porto Alegre (em %, 1988-2000)	57
04 Câmara Municipal Porto Alegre (% cadeiras por partido, 1988-2000)	57
05 Distribuição dos funcionários públicos municipais de Porto Alegre, 2001	77
06 Variação do quadro funcional (em %, 1989-2001)	80
07 Distribuição dos funcionários entrevistados segundo Secretaria em que trabalha	85
08 Afirmação sobre trabalho funcionários públicos: concorda/não concorda	109
09 Dificuldades no trabalho do funcionário público	111
10 Hierarquia ajuda ou atrapalha, segundo posse de FG	116
11 Relação entre o grau de satisfação com o trabalho e opinião sobre a necessidade de cargos comissionados na PMPA	120
12 Relação entre o grau de instrução e opinião sobre se os CCs são necessários	121

Agradecimentos

Antes dos agradecimentos, quero destacar nesta sessão, o significado desta experiência para mim. Ingressei no PPG-Ciência Política desta Universidade como uma Mariângela, e saio outra, muita mais segura, capaz, vigorosa intelectualmente e com coragem para novos desafios. Depois desta experiência os sonhos são grandes e muito há por fazer. Coragem não falta. É por isso que quero agradecer, indistintamente, a todos que contribuíram de uma forma ou de outra, com este período de formação intelectual.

A André Marengo dos Santos, meu companheiro, que me desafiou a ser uma pessoa melhor (em vários sentidos). Em 1990, quando o André iniciou o mestrado em Ciência Política, me convidou para vir junto e a resposta foi: não estou preparada ainda, há outras coisas para serem feitas. Em 1998, após alguns anos afastados, nos reencontramos, e então eu disse: agora me sinto preparada e vou fazer a seleção. Estudei durante um ano com ele, antes de realizar a prova. Foi nesse período que nasceu um amor que já dura quase cinco anos, embora ele afirme que este tempo seja maior... Para o meu amor dedico um agradecimento especial, também como referência intelectual. Ele é, sem dúvida, uma das melhores coisas que me aconteceram na vida.

A Mercedes Loguécio Cánepa, minha orientadora, pelo exemplo, pelo rigor intelectual, por sua dedicação, carinho e amizade. Foi, sem dúvida, um período de grande aprendizagem. Agradeço as contribuições que possibilitaram a conclusão desta pesquisa.

A todos os meus professores: Benedito Tadeu César, Céli Pinto, Jorge Lanzaro, José Vicente Tavares, Marcello Baquero, Maria Izabel Noll, Odaci Coradini, Pedro Fonseca. Posso dizer com convicção, que com o aprendizado aqui acumulado, contribuíram intelectual e profissionalmente.

A José Clóvis de Azevedo, pelos seus “empurrões”. O Zé sempre me dizia: vai em frente, se não sabe fazer, estuda, aprende e faz! Muitas vezes fiquei muito brava com ele, mas foi graças aos seus empurrões que criei coragem para estar aqui.

A Nilza Silva, pelo seu carinho, apoio e amizade. Com a Nilza aprendi que a vida não precisa ser complicada e que se quisermos, é fácil enfrentar e derrubar padrões e preconceitos que só atrapalham a vida. Basta uma gota de coragem.

À minha mãe, Adail, a Cátia e a Mariana Bairros, pelo carinho e apoio em todos os momentos. “O exemplo, é o melhor ensinamento”.

Às minhas amigas, que felizmente, faltaria espaço para citá-las, o agradecimento pela amizade, carinho e estímulo. Entretanto, peço licença para citar o nome de Fátima Baierle, Malú Pinto, Sonia Pilla e Rosa Mosna, e, em nome destas, agradeço a todas(os) amigas (os).

Aos meus colegas de trabalho pelo apoio e paciência. E, fundamentalmente, aos meus coordenadores, pelo seu entendimento em relação a conclusão deste trabalho.

À Adriana Machado Lima, pela colaboração na aplicação dos questionários, uma vez que sem sua colaboração teria sido muito mais difícil.

A Eduardo Mancuso , assessor do Prefeito do Município de Porto Alegre, que colaborou para agilização dos trâmites necessários para realização deste trabalho.

A todas as Secretarias da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em especial, a SMAM - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e SME - Secretaria Municipal de Esportes, pela atenção a nós dedicada.

Introdução

A configuração do Estado, os processos decisórios, seu formato e sua atuação, nem sempre aparecem em um primeiro plano na análise política. A conexão entre a análise de políticas públicas e a análise político-institucional têm se desenvolvido, ainda, de forma embrionária. De uma forma geral, a análise política tem priorizado o estudo do jogo político com suas estratégias, interesses e seus resultados, que são as políticas de governo. Entretanto, o mesmo não acontece com estudos que busquem estabelecer uma conexão entre a configuração institucional, os atores envolvidos e os resultados substantivos das políticas elaboradas pelos governos.¹

Neste sentido, este trabalho tem por objetivo analisar, a partir das políticas implementadas pela administração municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a relação entre burocracia e democracia. Mais especificamente, como desenvolve-se no interior da burocracia municipal, a conjugação da racionalidade administrativa em consonância com o fortalecimento de mecanismos como o da participação da população e do controle do público sobre as ações governamentais.

Procuró decifrar a visão de uma parcela do funcionalismo municipal sobre as antigas funções clássicas da burocracia – hierarquia, capacitação e qualificação técnica - conjugadas agora, com o fortalecimento de mecanismos de ampliação dos processos decisórios através da participação popular e da

responsabilização do poder público neste processo. Como competência administrativa convive com inovações que visam a implantação e o aprofundamento da democracia numa cidade governada pela esquerda?

Este estudo foi realizado em um momento que denominaria pós Reforma do Estado onde teóricos do tema ainda divergem sobre a compatibilidade na administração pública entre uma lógica da competência, a necessidade da redução de custos e aumento da eficiência, e, ainda, a transferência para o mercado de serviços antes prestados pelo Estado.

Partindo do pressuposto que as experiências de democracias políticas são recentes na maioria dos países da América Latina, pode se entender porque discutir democracia e burocracia torna-se ainda mais difícil. O'Donnell afirma que a necessidade da discussão de accountability horizontal surge da ausência da mesma. Segundo o autor,

*" primeiro é que a maior parte das leis existentes foi produzida e/ou é sustentada pelo Estado – ou, mais precisamente, como os teóricos continentais há muito reconheceram e os anglo-saxões muito freqüentemente esquecem, o sistema legal é uma das dimensões constitutivas do Estado. O segundo ponto é que outra face do Estado, suas burocracias, são sedes cruciais dos recursos de poder que se mobilizam quando questões de accountability horizontal estão em jogo ."*²

Para o autor, para que exista accountability horizontal é necessário que existam também, órgãos dentro do Estado que sejam responsáveis, que

¹ Sobre isso ver: ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, Ed. Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

² O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, 1998, p.36. Sobre os dilemas dos processos de construção democrática na América Latina, ver ainda GROTH, Terrie. *Theories of the Latin American State and Comparative Democratization Studies*.

tenham poder, disposição e que efetivamente exerçam o papel de acompanhar a rotina interna do “aparelho estatal” impingindo sanções legais sobre atos delituosos de pessoas ou esferas governamentais.

Segundo Dahl³, a democracia necessita de instrumentos para garantir que os resultados do processo eleitoral condicionem o conjunto das decisões públicas. O problema consiste em fazer com que arenas menos permeáveis ou condicionadas pela competição eleitoral, como a burocracia, tornem-se responsáveis perante as preferências dos cidadãos. Neste sentido, este trabalho pretende analisar o envolvimento dos funcionários neste processo, uma vez que, como afirma Delmer Dunn, os funcionários de carreira, não são avaliados através do voto, recebendo muito pouco ou nada das demandas da sociedade, nem sentindo-se responsáveis pelo processo de prestação de contas à comunidade. A partir desta premissa, uma análise mais aprofundada sobre o envolvimento dos funcionários da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no processo de democratização é o objetivo deste estudo. Como se coadunam a participação e a burocracia municipal dentro de uma experiência de ampliação de democracia e inclusão?

“Uma concepção alternativa de cidadania vê as lutas democráticas como contendo uma redefinição não só do sistema político como também de práticas econômicas, sociais e culturais que possam engendrar uma ordem democrática para a sociedade como um todo. Essa concepção chama nossa atenção para uma ampla gama de esferas públicas possíveis onde a cidadania pode ser exercida e os interesses da sociedade não somente representados, mas também fundamentalmente re/modelados. (...) Essa concepção ampliada reconhece ainda que o processo de construção da democracia não é

Salamanca, 1er. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad Salamanca, July 9, 2002

³ DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo. Edusp.1997.

*homogêneo, mas internamente descontínuo e desigual: esferas e dimensões diferentes têm ritmos distintos de transformação*⁴.

Dentro desta perspectiva de exame dos processos de ampliação do controle sobre a administração pública local, muitas vertentes tem sido exploradas: os mecanismos institucionais para a expansão do controle público, através do Orçamento Participativo, entre outras formas de acesso às decisões⁵, a construção do capital social como suporte à participação⁶, a articulação entre movimentos sociais e poder público⁷, entre muitos outros.

Se a premissa da democracia é que todos devam estar capacitados para tomar decisões e, já que o processo vivido em Porto Alegre a partir de 1989 foi de implantação e aprofundamento da democracia, resta indagar-nos sobre o papel desempenhado pelo conjunto dos servidores públicos municipais nesse processo. Os documentos produzidos pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre demonstram avanços no sentido da criação de instrumentos e valores para melhor desenvolver a democracia no município⁸. O mesmo não se pode afirmar em relação ao conjunto de servidores municipais.

⁴ ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina & ESCOBAR, Arturo(orgs). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latinoamericanos*. Belo Horizonte, UFMG, 2000,p.16.

⁵ FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2ª edição, 1999; GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1997; GENRO, Tarso. *Co-gestão: reforma democrática do Estado*. IN: FISCHER, Nilton & MOLL, Jaqueline. *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Porto Alegre, Vozes, 2000; PONT, Raul. *Democracia, participação, cidadania: Uma visão de esquerda*. Porto Alegre, Palmarinca, 2000; PONT, Raul. *Democracia Representativa e Democracia Participativa*. IN: FISCHER, Nilton & MOLL, Jaqueline. *Op.cit.*, 2000.

⁶ PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 1996; ARRETCHE, Marta. *Op.cit.*, 2000.

⁷ ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina & ESCOBAR, Arturo *Op.cit.*, 2000.

⁸ Sobre isso ver Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Um desafio. A conquista da democracia*. Porto Alegre, PMPA, 1989; GENRO, Tarso & PONT, Raul. *Democracia e capacidade de fazer*. Fixação de algumas questões originárias do 3º Seminário do Secretariado. Porto Alegre, PMPA, 1993; GENRO, Tarso & PONT, Raul. *Desinternalizar o governo*. Porto Alegre, mimeo, set 1995; Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Relatório de Atividades*. Porto Alegre, PMPA, 2001. Outros documentos relevantes de balanço desta experiência são: POZZOBON, Regina. *Os desafios da gestão municipal democrática*. Porto Alegre 1993-1996. São Paulo, Instituto

O descompasso entre o processo de ampliação da democracia e a manutenção das rotinas e procedimentos tradicionais da estrutura burocrática local, revelam momentos distintos e desiguais na gestão pública. Este trabalho pretende explorar um nicho ainda pouco ou nada estudado, qual é o comportamento e a opinião de atores burocráticos frente a inovações introduzidas na gestão e nos processos decisórios públicos, pois atualmente fala-se muito em burocracia no serviço público, como se burocracia não fosse o cerne do serviço público.

A perspectiva adotada neste trabalho é de resgatar uma antiga polêmica existente tanto no Serviço Público quanto na sociedade como um todo. Hoje, quando alguém quer ofender outra pessoa no Serviço Público, se refere a ela como "um burocrata!" Ou ainda, quando alguém trocou um trabalho junto à comunidade para exercer outro no interior de uma instituição, a referência a esta também é "virou um burocrata!" No senso comum, burocracia é sinônimo de incompetência, entrave, algo dispensável, moroso, ou então, algo que não tem sentido para a vida. Nesta perspectiva, esta dissertação, pretende explorar os caminhos tortuosos da burocracia em Porto Alegre, fundamentalmente, recuperando opiniões, ainda dispersas, da visão do funcionário municipal sobre conceitos como burocracia e democracia e seus desdobramentos.

Se, as decisões do Estado não são meramente burocráticas, mas ancoradas em decisões políticas, como combinar democracia com burocracia? Neste sentido o instrumento utilizado buscou estabelecer as perspectivas e os limites desta convivência, dentro da experiência de Porto Alegre.

Nesta perspectiva, procurou-se identificar qual é a opinião dos funcionários do município de Porto Alegre sobre questões que incidem diretamente no funcionamento do Estado e mais precisamente naquilo que O'Donnell chama de accountability horizontal. Como o funcionário se enxerga

Pólis, 1998; CIDADE. Uma experiência de gestão pública: o Orçamento Participativo de Porto

como responsável pelo funcionamento de estruturas que tradicionalmente são consideradas, pela população em geral, como estruturas burocratizadas, lentas e descompromissadas com a accountability.

Dentro do processo de democratização implantado pela PMPA, qual é o lugar dos funcionários neste Estado? Quais as barreiras que aparecem a partir da ampliação de processos decisórios, mas fundamentalmente, qual a opinião e o olhar do funcionário sobre seu trabalho e sua responsabilidade dentro deste Estado democrático. Qual a opinião dos funcionários, sobre um sentimento muito difundido na população de que funcionário público não trabalha? Que opinião tem sobre esta questão? Que significado tem para os servidores municipais uma palavra maldita: "Burocracia"? Quem é, e como se comporta um funcionário qualificado? O processo de apropriação do Estado pela população, induziu o funcionário a ser mais responsável, mais ágil, a pensar nas demandas da população além dos seus interesses particulares ou corporativos? Para este servidor, o trabalho no interior da máquina do Estado existe realmente em função da sociedade civil, ou seja, o fim último do seu trabalho será o cidadão?

A idéia de democracia participativa é partilhada pelos funcionários? Na opinião destes, qual a consequência da falta de controle público sobre as ações do Governo? E mais ainda, será que estes consideram necessário que exista controle dos cidadãos sobre a administração pública?

Se levarmos em consideração uma proposta de democracia que advoga formas diferenciadas de ampliação da participação da sociedade no controle público, e mais ainda, após doze anos de uma administração governada pela mesma frente de esquerda, a indagação que pode ser proposta consiste em saber se houve fundamentalmente uma melhoria do serviço público e da consolidação de mecanismos de accountability horizontal e vertical.

Para responder algumas destas indagações, realizei 143 entrevistas⁹ no conjunto das secretarias que compõem a administração direta além de uma empresa pública. O instrumento foi aplicado somente entre funcionários com nível médio e superior, em função do objetivo do trabalho ser a análise específica de um perfil de servidor com qualificação e capacitação técnica, buscando, a partir disto, estabelecer uma relação destes com a implantação de mecanismos que visaram aprofundar a democracia no município.

Para isto, no primeiro capítulo foi realizado uma revisão da bibliografia referente ao tema burocracia e democracia. O ponto de partida foi o trabalho de Weber e, especialmente sua ênfase na tendência a uma crescente racionalização da administração pública. Disso resultariam dois modelos distintos, o do burocrata profissional pautado por regras fixas e impessoais, pelo mérito, hierarquia e razão técnica; e outro o político, cuja carreira depende principalmente da possibilidade de obter votos em competição eleitoral. No Brasil este quadro apresentou contornos mais complexos que retardaram a profissionalização do servidor público. Por fim, foi realizado um rápido exame do debate em torno da Reforma do Estado e suas implicações para a gestão pública.

No segundo capítulo a preocupação foi contextualizar este problema a partir de uma reconstituição da história política do município de Porto Alegre e, sobretudo, uma retrospectiva da experiência de mudança da gestão pública municipal a partir das administrações de esquerda na capital.

⁹Das 150 programadas previamente, foram realizadas 146 entrevistas. Contudo três não foram utilizadas, porque correspondiam a funcionários de serviços gerais, que entraram no sorteio por equívoco. Apesar do número ser de apenas três, o que observamos é que as pessoas não conseguiram responder o questionário, dizendo que não sabiam do que se tratava, quando entrávamos nas questões específicas que indagavam sobre burocracia e democracia. Como número não são suficientes para justificar a idéia de que estes não deveriam ser incluídos na pesquisa, valendo apenas como exemplo.

O terceiro capítulo representou um esforço em reconstituir o perfil dos funcionários municipais de Porto Alegre. Para isto foram utilizados dados sobre a evolução da distribuição dos servidores do quadro, considerando a natureza do vínculo e as diferentes secretarias. Além disso foi utilizado material obtido a partir da aplicação de um questionário em uma amostra de funcionários de nível médio e superior da PMPA. Isto permitiu recolher dados sobre escolaridade e mobilidade funcional, oferecendo-nos elementos para avaliar a experiência e qualificação dos servidores.

Finalmente no quarto capítulo procurou-se analisar a opinião dos funcionários sobre seu trabalho e as mudanças implantadas na gestão municipal. Além de avaliar a receptividade dos funcionários quanto as mudanças nos processos decisórios, procurou-se também, considerar em que medida, segundo os servidores, estas mudanças alteraram a sua rotina. Espera-se que este trabalho possa trazer elementos novos para o entendimento da permanente tensão entre burocracia e democracia.

Capítulo I

Burocracia, Democracia e Serviço Público: Uma tensão permanente.

O debate sobre reforma do Estado trouxe à tona uma discussão que permanece intermitente ao longo dos tempos. Burocracia, antes associada a competência técnica, capacitação, eficácia, aparece agora como um elemento desnecessário. Em uma perspectiva paralela, a tensão não resolvida entre burocracia e democracia reaparece a cada nova situação em que é preciso conciliar um Estado democrático, plural e entremeado de diversidades, numa convivência com as lógicas da burocracia. Será que burocracia, dentro dos espaços públicos, continua tendo o mesmo significado e constitui, ainda hoje, o papel que o conceito originalmente detinha? Esta tensão, que é permanente e necessária, estaria desafiando as diferentes concepções de Reforma do Estado?¹⁰

Conceitualmente, “burocracia”, tem nos últimos tempos, sido utilizada de forma imprecisa. Max Weber, associou-a com capacitação técnica,

¹⁰ Para uma discussão sobre reforma do estado, ver PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32, outubro 1996; DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro, FGV, 1997; DINIZ, Eli. *Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea*. Porto Alegre, Aula Inaugural PPG Ciência Política UFRGS, 05 de Abril de 2001.

profissionalismo, aprimoramento, significados muito diferentes da forma pejorativa com que a palavra é utilizada atualmente.

Segundo Weber, o desenvolvimento moderno da função pública exige funcionários especializados, que se preparam ao longo de anos para se tornarem profissionais qualificados, e estes, são mobilizados por um sentimento de honra corporativa, onde se destaca a integridade no trabalho com o público. A burocracia, no entanto, tensiona, e envolve-se em outros elementos como dominação, submissão, autoridade, entre outros. Nenhum tipo de dominação no entanto, persiste baseada em motivos puramente materiais, afetivos ou racionais enquanto valores em si. Por isso afirma que é importante distinguir os tipos de dominação segundo as pretensões de legitimidade de cada uma delas. A relação de dominação existente, não exclui naturalmente, as normas que podem ter surgido de forma livre, entre quem detém autoridade e seus comandados. E, são estas normas, que veladamente estipulam e determinam a submissão a uma autoridade. Segundo o autor, todas as formas de dominação requerem de um modo geral, não absoluto, um quadro administrativo. Este quadro administrativo pode estar ligado ao seu senhor por diferentes razões: pode ser por motivos afetivos, por interesses materiais ou por ideais. Os motivos constituíram vínculos mais sólidos ou mais frágeis de acordo com o que está em jogo e por conseguinte determinam o tipo de dominação¹¹.

Dentro de uma administração burocrática moderna destaca-se a dominação legal, que repousa nas idéias de que todo direito pactuado ou outorgado, pode ser instituído de modo racional, com relação a fins, valores ou ambos, com a pretensão de ser respeitado por todos os membros da

¹¹ O autor descreve três tipos puros de dominação legítima: 1º. Dominação carismática: repousa no exemplo de uma pessoa excepcional, de caráter incomum, com um dom singular. 2º. Dominação tradicional: repousa na crença e na afirmação cotidiana das tradições, no cotidiano, na rotina, marcam a autoridade tradicional. 3º. Dominação racional: é a crença na legalidade de ordens instituídas e dos direitos de mando da autoridade legal. Para o estudo em questão serão considerados apenas, os tipos puros de dominação racional e tradicional e as intersecções existentes entre os dois. WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 172.

administração ou associação. Estas regras e normas instituídas fazem parte de um universo de regras abstratas, que em geral passam a dar sentido concreto a leis; passam a definir racionalmente interesses previstos pelas formas estabelecidas pela administração ou associação.

Para Weber as categorias fundamentais da dominação legal se submetem a um conjunto de normas e técnicas que definem a relação entre os membros. São elas: o exercício continuado de uma tarefa; respeito a leis dentro de um cargo; obediência a um conjunto de deveres e serviços de acordo com as funções estabelecidas; atribuição dos poderes para realização das mesmas; fixação dos meios coercitivos eventualmente admitidos previamente para sua aplicação.

O exercício destas normas e técnicas, baliza a ordenação dentro da hierarquia administrativa, exigindo portanto, para o exercício da racionalidade, que o quadro administrativo tenha uma formação profissional. Normalmente participa deste quadro somente a pessoa que esteja realmente preparada, mediante uma avaliação prévia, formando assim o quadro de funcionários típico racional, sejam estas políticas, econômicas ou de qualquer outra natureza.

É através da administração burocrática pura, que se traduz a forma mais racional de se exercer a dominação. E esta, se dá através de um rigor metodológico que se utiliza dos seguintes pressupostos: precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança. É o exercício continuado destes elementos, seu aperfeiçoamento que garantiram, segundo Weber, o aperfeiçoamento da administração burocrática.¹²

¹² Sobre os efeitos de alternância política no executivo e comportamento dos funcionários públicos, ver trabalhos sobre as mudanças no Estado Francês a partir de 1981 com a chegada dos socialistas no governo em: LOCHAK, Danièle. *La Haute Administration à l'alternance*. IN: BIRNBAUM, Pierre. *Les Élités Socialistes au Pouvoir: 1981-1985*. Presses universitaires de

A administração burocrática definiu a perspectiva de diferentes setores: Estado, Igreja, Economia, Exército, Partidos. Todos estes e outros exemplos de associações que poderiam ser citados, tiveram seu desenvolvimento graças a administração burocrática. Seu aparecimento é o germe do Estado moderno ocidental.

Bendix, baseando-se nos estudos de Weber, analisa a burocracia, nos seus diferentes níveis: "

1) as razões (administrativas) históricas e técnicas para o processo de burocratização, especialmente na civilização ocidental; 2) o impacto do império da lei sobre o funcionamento de organizações burocráticas; 3) a situação ocupacional e a orientação pessoal típica de funcionários burocráticos como um grupo de status; 4) as conseqüências e atributos mais importantes da burocracia no mundo moderno, especialmente da burocracia governamental".¹³

Segundo Bendix o funcionário burocrático é caracterizado fundamentalmente pela sua qualificação técnica. O autor, citando Weber, destaca uma passagem que diz que o funcionário burocrático é aquele que não se deixa levar pela emoção, simpatia, favor, graça ou gratidão. Nessa perspectiva, continua Bendix, a cultura moderna exigiria como forma de sustentação um especialista emocionalmente distanciado, ou seja, absolutamente profissional. Burocracia exige despersonalização.

Este saber profissional especializado, seria o cerne da administração burocrática, e, portanto, garante um trabalho cada vez mais qualificado na produção, seja na forma capitalista ou socialista de governo. Este

France, 1985. Paris, 1^{re} édition. BODIGUEL, Jean-Luc et KESSLER, Marie-Christine. Les directeurs d'administration centrale: IN: BIRNBAUM, Pierre. *Op. Cit.*, 1985.

¹³ BENDIX, Reinhard. *Max Weber: Um perfil intelectual*. Brasília, Ed. UNB, 1986, p. 327.

conhecimento passou a ser ameaçador para muitos governantes, na medida em que o não domínio deste aparato, poderia ser transformado em um inimigo dentro do aparelho estatal. Persiste, contudo, a questão básica: quem domina o aparato burocrático existente? Os próprios dominados, dentro do sistema, também não poderiam se insurgir contra ele, senão pela criação de outro aparato burocrático com o mesmo nível de especialização.

Para Weber burocracia adquire um conceito diferenciado do nosso senso comum. Ele nos diz:

“ La administración burocrática significa: dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico. Más allá de la situación de poder condicionada por el saber de la especialidad la burocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia a acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hechos adquirido por las relaciones del servicio o “ depositado en el expediente” . El concepto de “ secreto profesional”, no exclusivo pero sí específicamente burocrático – comparable, por ejemplo , al conocimiento de los secretos comerciales de una empresa frente al saber técnico – procede de este impulso de poderío. “¹⁴

Portanto, para Weber burocracia está ligada ao conhecimento, a especialização, sendo domínio do técnico. Um governo que baseia-se na dominação burocrática estabelece como princípio geral o seguinte: recrutamento dos mais qualificados profissionalmente; dominação de uma impessoalidade formal, ou seja, sem envolvimento, sem paixão, submetida, tão somente, ao que está estabelecido pelas normas, pelo que está definido, pelo que está escrito. Assim, porta-se o funcionário ideal dentro da administração

burocrática pura. Nesta visão, pode-se dizer, que o funcionário deve cumprir sua tarefa de maneira formal, não há portanto, privilégios para nenhum usuário, não há também, diferenciação em função de classe social, garantindo desta forma um trabalho eficiente protegido pelo rigor de normas técnicas.

A evolução política, ainda segundo Weber, conduziu a uma divisão dos funcionários em duas categorias: os funcionários de carreira e os funcionários políticos.

“ Os funcionários políticos no sentido próprio do termo, são, em regra geral, reconhecíveis externamente pela circunstância de que é possível deslocá-los à vontade ou, pelo menos colocá-los a disponibilidade tal como ocorre com os préfets em França ou com funcionários do mesmo tipo em outros países. Isto no entanto, é absolutamente impossível se tratando dos funcionários de carreira que são, ” inamovíveis” .¹⁵

Weber cita o exemplo alemão, onde contrariamente ao de outros países a maioria dos funcionários políticos ficavam submetidos a mesma regra do conjunto dos funcionários, que era a de que o acesso às funções administrativas só se dava através da apresentação de diplomas universitários, exames profissionais ou estágio probatório. Obedecendo portanto, o critério da capacitação técnica. Segundo o autor não era diferente o caso na Inglaterra, onde o funcionário especializado era personagem fundamental do trabalho em curso.

Elisa Reis seguindo orientação weberiana, descreve o funcionário – técnico, como aquele que deve realizar, ainda que isso o desagrade, um trabalho absolutamente desprovido de posições políticas, ao funcionário -

¹⁴ WEBER, Max. *Economia Y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica , 1984, pág 179.

¹⁵ WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo, Cultrix, 1984, p. 73.

político está reservado o privilégio, que Weber muito bem apresenta, de realizar o trabalho com “apaixonamento”, sendo este o elemento fundamental do seu trabalho.¹⁶ Reis, segue nesta perspectiva, referindo-se ao funcionário político: (...) “A honra deste está em sua capacidade de executar conscienciosamente a ordem das autoridades superiores, exatamente como se ordem concordasse com convicção pessoal.”¹⁷

Neste estudo, a autora chama a atenção para o dilema entre democracia e burocracia. Tanto uma quanto a outra é composta por uma elite que é responsável pela implementação de políticas públicas permeadas por contradições. É importante destacar que esta dualidade apresentada por Reis, - democracia versus burocracia - assume na sociedade atual um status diferenciado, conforme afirma a autora:.

“parece-me ainda pertinente lidar com a polarização típica , administração versus política, para discutir o desafio democratizante no Brasil de hoje. Isto é, acredito que pensar a convivência entre integrantes do aparato administrativo de Estado e representantes políticos como um dos cenários estratégicos do jogo da democratização em processo pode nos ajudar a elucidar alguns aspectos que aparecem às vezes

¹⁶ WEBER, *op.cit.*, 1984, p. 92. Elisa Reis cita Weber, que afirmava: “Segundo sua vocação, o funcionário autêntico... não se dedicará a política. Deve dedicar-se, de preferência, à administração imparcial... Sine ira et studio, sem ressentimento nem preconceito, ele administrará seu cargo. Daí não fazer precisamente o que o político o líder bem como seu séquito, tem sempre e necessariamente de fazer, ou seja lutar. Tomar uma posição, ser apaixonado - ira et studium - é o elemento do político e, acima de tudo, o elemento do líder político. Sua conduta está sujeita a um princípio de responsabilidade muito diferente e, na verdade, exatamente contrário ao princípio do servidor público. Isso é válido até mesmo se a ordem lhe parece errada e se, apesar dos protestos do servidor civil, a autoridade insiste nela. Sem essa disciplina moral e essa omissão voluntária, no sentido mais elevado, todo o aparato cairia aos pedaços. A honra do líder político, do estadista importante, porém, está precisamente numa responsabilidade pessoal exclusiva pelo que faz, uma responsabilidade que ele não pode e não deve rejeitar”. REIS, Elisa. Política e Políticas públicas na Transição Democrática. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de. *O Estado e as políticas Públicas na Transição Democrática*. São Paulo, Vértice, 1989.

¹⁷ WEBER, *op.cit.*, 1984, p. 92.

como opacos ou contraditórios no dia-a-dia da política brasileira” .¹⁸

Baseando-se em estudos comparativos em relação a dois atores típicos *técnicos* ou *burocratas* e *políticos*, Reis compara os mesmos, tendo como base países como Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Itália, Suécia, Holanda e França.¹⁹ A autora apresenta quatro perfis idealtípicos que retratariam esta interação entre políticos e burocratas.

O primeiro perfil apresentado é muito próximo daquele de Weber, é que aos políticos caberia fazer as políticas públicas enquanto ao servidor público caberia administrá-las. Aqui a contraposição decisão/implementação das políticas públicas estaria claramente colocada.

O segundo perfil seria o que vê burocratas e políticos na condução das políticas públicas, mas reservando às mesmas recursos diferentes: aos políticos estaria reservado os interesses, ou poderíamos dizer, os resultados e aos burocratas o conhecimento especializado.

O terceiro perfil, segundo a autora, apresentaria um cenário onde conviveriam “interesses amplos e difusos” postulados pelos políticos enquanto aos funcionários caberia a tarefa de “mediar interesses específicos e definidos” do conjunto das demandas da sociedade.

E, finalmente o quarto perfil “esboça-se como tendência uma imagem que mescla traços burocráticos e políticos no que os autores do estudo em questão chamam “híbrido puro”²⁰.

¹⁸REIS, Elisa. *Política e Políticas públicas na Transição Democrática*. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de. *O Estado e as políticas Públicas na Transição Democrática*. op. Cit., p. 91.

¹⁹ REIS, *op cit* p. 93.

²⁰ Reis baseia-se principalmente nos trabalhos de Eva Etzioni Halevy e Joel D Aberbach. A respeito, ver REIS, Elisa. *Op.cit.*, p.94.

Ainda segundo o estudo apresentado pela autora, os dois primeiros perfis corresponderiam a esfera inferior e os dois últimos à esfera superior de uma hierarquia governamental. Este estudo, revela também, que neste universo de elaboração de políticas públicas, burocratas e políticos continuam sendo agentes fundamentais da implementação e desdobramentos destas políticas. Elisa Reis diz que: "Idealmente", burocratas asseguram estabilidade e políticos garantem inovação, criatividade e formulação de políticas públicas. Conjunturas particulares podem eventualmente tornar uns e outros mais proeminentes, mas a diversidade de estilos é persistente e vantajosa"²¹. Políticos podem superar os limites impostos aos burocratas, agregando interesses e demandas principalmente dos setores mais desorganizados da sociedade, sem a lógica da "responsabilidade" que constrange as margens de ação de quadros burocráticos.

De acordo com estas observações, poderíamos nos perguntar, por exemplo, como os funcionários burocratas reagem frente a propostas que rompem radicalmente com práticas tradicionais e conservadoras, colocando em xeque as instituições e suas normas? Ou, se propostas inovadoras são rechaçadas quando visam implantar uma nova dinâmica que obrigue instituições burocráticas a romper com uma lógica de "não eficiência" já amalgamada?

Sendo tais propostas, muitas vezes, divergentes do que entendem os funcionários como o melhor para a administração pública, como é rompida a crença existente de que ampliação de participação, ampliação do controle dos cidadãos na administração pública ameaça um conhecimento técnico já constituído? Ou ainda, como garantir a implementação de fórmulas democráticas de governo, rompendo com experiências autoritárias e garantindo a participação e responsividade do conjunto dos funcionários?

Admitindo, que funcionários burocratas tendem num primeiro momento a reagir de forma radical, negando-se a participar de processos que envolvam uma modificação de práticas consideradas rotineiras e seguras, como um governo que se propõe democrático trabalha com a resistência destes funcionários e organiza formas para ampliar seu compromisso com a *accountability*, responsabilidade e responsividade diante do público?

Partindo-se do pressuposto, de que, para o estabelecimento de novas fórmulas que sustentem políticas de ampliação e aprofundamento da democracia em suas instituições é necessário alterar marcas, crenças, valores e atitudes, retomando assim, a reorganização da estrutura administrativa. Para isto, portanto, é preciso contar com funcionários comprometidos com uma visão que rompa com o patrimonialismo e organize uma nova dinâmica democrática no interior da administração pública.

Isto torna-se mais complexo quando envolve não apenas uma administração racional, mas um amálgama de quadro administrativo moderno e impessoal, com formas tradicionais de gestão, presentes sobretudo no patrimonialismo, que no Brasil, constitui uma tradição arraigada impondo-se sobre as funções técnicas e políticas da administração pública.²²

Em Weber, podemos encontrar elementos semelhantes, quando refere-se a forma distinta de dominação racional, presente no modelo estamental. Esta é uma forma de dominação patrimonial em que determinados poderes de

²¹REIS, *op.cit.*, p. 95.

²² Sobre esse assunto ver FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: A Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre, Globo, 1985; SCHWARTMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro, Campus, 1988.

mando e suas prerrogativas econômicas são apropriadas pelo quadro administrativo.²³

O estamento, nos casos de uma apropriação estamental completa de poder, divide-se regularmente entre senhor, em virtude de seu direito próprio ou por compromissos especiais, e os membros do quadro administrativo. Em outras palavras, pode-se dizer que, na dominação estamental, o grupo dirigente compõem-se a partir de um determinado status adscritivo, que pode variar conforme a situação – Aristocracia, Igreja, Militares – e estabelece as bases da dominação em função das prerrogativas por eles detidas.

Analisando o processo de *nationbuilding* no Brasil, Raymundo Faoro destaca sua tradição patrimonialista, como um país que tem como marca a construção do Estado antes da sociedade. Ao reconstituir este padrão, Faoro identificou a presença recorrente no Estado brasileiro de um estamento calcificado em grupos bem específicos, e que alternaram-se em termos de forças e poder na sociedade brasileira, conforme os momentos de nossa história.²⁴ Com esta referência, Faoro sugere, em que pese seus avanços tecnológicos, seus avanços técnicos, o país não perdeu, ainda hoje, em alguns lugares mais do que em outros, sua alma vocacionada para o patrimonialismo.

Segundo Faoro, a característica principal no espectro econômico e cultural é que junto ao grupo de poder superior encontra-se um quadro

²³ “La dominación estamental significa también: a) limitación permanente de la libre selección del cuadro administrativo por parte del soberano, en virtud de apropiación de los cargos o poderes políticos por una asociación, por una capa estamentalmente calificada b) frecuentemente, además – y esto debe valer aquí como “tipo”-, significa, asimismo: a) apropiación de los cargos, y también (eventualmente) de las probabilidades lucrativas que su posesión procura, b) apropiación de los medios administrativos materiales y apropiación de los poderes políticos por los miembros individuales del cuadro administrativo.” WEBER, Max. *Economía y Sociedad*, op.cit., 1984, p. 186.

²⁴ “A realidade histórica brasileira – insista-se, (cap. III, nº 2) – a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar. (...) A um corpo renovador, expansivo, se agregam, em convivência relutante, nações modernizadoras em contraste adaptação, mas dentro de projetos de seu próprio passado, de sua história lançada em outro rumo”. FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Rio de Janeiro, Globo, 1987, 7ª ed., 1987, p. 366.

administrativo, o estamento, que de status aristocrático foi adaptando-se para burocrático, num esforço de acomodação e apropriação desta nova dinâmica.

Um exemplo dado por Faoro, é quando o comando do estado-maior, junto à casa real, sem um quadro administrativo, acaba reproduzindo ações identificáveis com o senhor de engenho, dos coronéis, pois rompe as fronteiras do que é público, apropriando-se das vantagens que pode ter por estar neste cargo, é o domínio tradicional transformando-se em patrimonial. Para o autor, este é o caminho burocrático do estamento. O patrimonialismo do chefe, da pessoa, transforma-se no do Estado. Aqui pode-se dizer que, os recursos públicos passam a ser utilizados como se privados fossem.

O patrimonialismo atravessa os tempos, moldando-se a cada mudança, mantendo-se concentrado no aparelho estatal como meio e instrumento de viabilização de seus fins. Aproveita-se de transações financeiras, da concessão pública, de um lugar privilegiado dentro do estado, num espaço de gestão direta entremeando-se público e privado. Forma-se um grupo – um aparelho político – que paira acima da sociedade, com poderes diferenciados da sociedade, uma camada social que passa a gerenciar a coisa pública. Esta camada, na verdade, jamais representou a sociedade, muda com o passar dos tempos, mas não a representa. É torneada, moldada de forma autônoma dentro deste espaço da sociedade.

Neste caso, pode-se dizer que, não é a burocracia, organizada tal qual Weber a idealizou que reina na sociedade brasileira. Não são os técnicos, nomeados por capacidade técnica para dar conta de determinado assunto que estão a frente dos negócios do Estado. Quem "*impera, rege, governa*", não são os técnicos ou os profissionais, eles podem até ser usados, mas em geral não possuem condições políticas de mando para definir e ou nortear os negócios do Estado.

Se podemos dizer isso sobre a burocracia, não podemos no entanto, dizer em relação ao estamento político. Quanto a este último pode-se dizer o oposto. Ele não representa a sociedade, não tem neutralidade e não está tecnicamente preparado para dar conta da coisa pública,²⁵ ao contrário, esta autonomia do estamento na esfera política, acaba por organizar a nação a partir de seus próprios interesses, ou seja, existe um poder centralizado que desenvolve mecanismos de controle em função de interesses específicos. As políticas pensadas não estão à disposição do conjunto da sociedade, mas subordinada ao que alguns desejam e definem como prioridade.

Este estamento transformou-se na verdade, em estamento burocrático, pois assume o lugar da burocracia.²⁶ Ele, como disse anteriormente, orienta uma sociedade incapaz de impor resistência a este poder. São grupos, associações, classes que, abaixo deste, relutam a este poder que vai rasgando séculos, atravessando o período colonial, o federalismo republicano, a autonomia dos coronéis, dos senhores de terras, de engenhos gerando tensões que de forma alguma, colocaram em risco tal poder. Estas duas categorias, estamento e sociedade, convivem de forma antagônica. Uma não reconhece a outra. O estamento burocrático cria mecanismos próprios para resistir as mudanças que os tempos vão impondo, mas não abre mão nunca, do lugar de comandante, não integra, dirige e manda. E se por alguma força, recebe o impacto de novas forças sociais, o estamento logo trata de domesticá-las, suga a força transformadora da sociedade para incorporá-la, moldá-las aos seus interesses. A soberania da sociedade tem sido consumida, ao longo

²⁵ "Não se converte, o estamento político, entretanto, em governo da soberania popular, ajustando-se, no máximo, à autocracia com técnicas democráticas. Na cúpula, graças ao equilíbrio ou à impotência de classes e interesses de empolgar o comando, o governo ama, sobre o equilíbrio das bases, o papel de árbitro, sem que se possa expandir na tirania aberta ou no despotismo sem medida e sem controle". FAORO, *Op cit*, 1987, p. 369.

²⁶ "O Estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira. No campo econômico, as medidas postas em prática, que ultrapassam a regulamentação formal da ideologia liberal, alcançam desde as prescrições financeiras e monetárias até a gestão direta das empresas, passando pelo regime das concessões estatais e das ordenações sobre o trabalho. Atuar diretamente ou mediante incentivos serão técnicas desenvolvidas dentro de um só escopo. Nas suas relações com a sociedade, o estamento diretor provê acerca das oportunidades de ascensão política, ora dispensando prestígio, ora reprimindo transtornos sediciosos, que buscam romper o esquema de controle". FAORO, *Op cit*. 1987, p. 369.

dos séculos, pela força centrífuga dos interesses particulares e benesses exigidas pelo estamento burocrático.²⁷

Para as questões que estamos tratando, vale destacar a crítica feita por Schwartzman a Faoro, em função do uso da expressão estamento burocrático. O autor considera que o patrimonialismo moderno ou o neopatrimonialismo é na verdade uma forma atual destas estruturas que tem raízes no passado, não só de sobreviverem à modernidade, como também, de continuarem sua dominação política mesmo sendo um “estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio”.²⁸

Para José Murilo de Carvalho, ao contrário de Faoro, a burocracia brasileira se confundia com a elite política e esta, permeava os altos escalões da primeira. Esta situação gerou interpretações contraditórias sobre a natureza de cada uma delas e da formação do próprio Estado brasileiro.²⁹ Para o autor, esta invasão de fronteiras entre burocracia, elite e Estado, é o que propiciava confusões em relação a quem formava o estamento.

Para Carvalho, a continuidade da estrutura burocrática após a independência, foi possível, em função do perfil homogêneo da elite formada previamente em Coimbra. Formação educacional e treinamento político foram

²⁷ Citando Faoro, "o poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário. O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste atodos os assaltos, reduzindo, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados do estado-maior. E o povo, palavra e não realidade dos contestatários, que quer ele? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização do poder das passeatas sem participação política e a nacionalização do poder, mais preocupado com os novos senhores, filhos do dinheiro e da subversão, do que com os comandantes do alto, paternais e, como o bom príncipe, dispensários de justiça e proteção. A lei, retórica e elegante não o interessa. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe reserva a escolha entre opções que ele não formulou". FAORO, *Op cit.* 1987, p. 380.

²⁸ “Esta ausência de “honra social por mérito próprio” é que torna inadequada a expressão “estamento burocrático”, utilizada por Raymundo Faoro para sua análise do Estado Brasileiro”. SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, op.cit. p. 60.

²⁹ (...) “Outros, ao contrário, veriam na burocracia e na elite um estamento solidamente estabelecido que se tornava, através do Estado, árbitro da nação e proprietário da soberania nacional.” Aqui, José Murilo de Carvalho se contrapõe a Faoro e a sua tese sobre o estamento burocrático. CARVALHO, José Murilo de. *A construção da Ordem. A elite política Imperial*, Brasília, Unb, 1981, p.38.

os elementos que permitiram a este Estado Imperial uma maior capacidade de centralização distinta do que seria se este fosse composto como simples representante da elite agrária. Socializada em um ambiente intelectual onde idéias absolutistas ainda dominavam, e percorrendo processos de mobilidade geográfica intensa para ascender na carreira pública, a burocracia, apesar de dividida em vários setores, dispunha de um espírito de corpo e unidade política capazes de manter a unidade nacional e a centralização imperial, frente a todas as pressões e forças centrífugas existentes.³⁰

O Estado que se formava naquele momento, atendia a valores e linguagens comuns em que pese os diferentes interesses e grupos em questão. Não havia por que não haver um tipo de acordo, se por trás das divergências haviam os limites da manutenção da unidade nacional, no controle do poder civil do poder. O caso brasileiro portanto, apresentava-se de forma contraditória, na medida em que havia uma elite mais reformista e uma burocracia que necessitavam freqüentemente aliar-se a setores mais atrasados da sociedade a fim de levar a cabo reformas necessárias. Os constantes desencontros, impediam a constituição de um Estado capaz de produzir transformações políticas e harmonizar setores civil e militar da sociedade.

A elite brasileira foi as poucos perdendo sua hegemonia inicial, pois no final do século XIX, o Estado brasileiro já apresentava uma nova conformação, principalmente pela redução do número de funcionários públicos de uma lado, enquanto de outro havia crescido o número de advogados no interior do aparelho estatal.³¹ Essa redução do quadro de funcionários vai mais tarde, na

³⁰ “ A homogeneidade da elite pela educação comum na tradição do absolutismo português e pela participação na burocracia estatal fazia com que o fortalecimento do Estado constituísse para ela não só um valor político como também um interesse material muito concreto. Deste modo, o objetivo da manutenção da unidade da ex-colônia raramente seria posto em dúvida por elementos da elite nacional, talvez até mesmo independentemente estar essa unidade em acordo ou desacordo com os interesses dos grupos econômicos dominantes”. CARVALHO, *Op cit.*, 1981, p. 38.

³¹ “ (...) A mudança se dera em função das pressões por maior representação de interesses dentro do Estado: uma das manifestações dessa demanda era a exigência do afastamento dos funcionários públicos, particularmente magistrados, do exercício de mandatos representativos. Mas apesar das mudanças que apontavam na elite, ela se mostraria basicamente inadequada para a nova fase de construção do Estado, voltada menos para a acumulação de poder do que

primeira fase da república, apresentar suas deficiências, pois na medida em que a elite foi perdendo seus quadros qualificados e não substituindo por outros tão capacitados quanto os primeiros para executar tarefas exigidas pelas transformações havidas na economia e na sociedade, formou-se uma lacuna que viria mais tarde a aparecer concretamente. Os líderes republicanos que se destacaram, foram na verdade, remanescentes da elite imperial. A elite política nacional originou-se, segundo o autor, de desígnio político e foi em parte fruto da própria estrutura estatal por ela criada. Carvalho chama atenção para esse processo, praticamente voluntário, de formação da elite brasileira presentes em vários Estados Nacionais.

O BRASIL E A FORMAÇÃO DE UMA BUROCRACIA

Guerzoni Filho descreve, num breve histórico, a trajetória legal da constituição do corpo de funcionários na administração pública brasileira e a perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. A idéia de organizar uma burocracia, remonta a década de 1930, isto em função do esgotamento do modelo existente até então. A partir disto, o governo percebeu a necessidade do estabelecimento de uma organização para normatizar o exercício do poder público.

Segundo o autor, "Vale registrar que os anos 30 são marcados pelo fato de o Governo passar a atuar em novas áreas. É sintomática a criação dos Ministérios da Educação e Saúde Pública e do Trabalho, Indústria e Comércio. A atividade de elaboração e implementação de políticas públicas começa a exigir maior especialização e profissionalismo. Isto se reflete na Carta Constitucional de 1934, que é a primeira a trazer um título específico para os funcionários públicos."³² Para ele a Lei nº 284, de 1936, iniciou a

para sua consolidação através de ampliação de suas bases sociais." CARVALHO, *Op Cit.*, 1981, p. 40.

³² GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e Perspectiva de uma Burocracia Pública no Brasil. *Revista de Serviço Público*. Ano 47. Volume 120, número 1. Jan.-Abr. 1996, p. 42.

sistematização do Serviço Público Federal dentro do processo de modernização do Estado, adotando critérios para a organização de pessoal, separando os cargos efetivos dos cargos em comissão.

Com a criação do Departamento Administrativo do Serviço público – DASP, em 1938, houve avanço na normatização sobre o pessoal civil, sistematizando o instituto do concurso público e o da estabilidade, possibilitando desta forma normas modernas de gestão pública. Paradoxalmente, a redemocratização, iniciada a partir do fim do Estado Novo, desvirtuou os trabalhos desenvolvidos pelo DASP: A Constituição de 1946, no Artigo 23 do seu ato das disposições Constitucionais Transitórias efetivou os funcionários interinos e extranumerários, admitidos sem concurso público. Mais tarde, em 28 de outubro de 1952, através da Lei 1.711, o funcionalismo ganhou o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Apesar das iniciativas no sentido de moralizar a entrada do funcionalismo na administração pública, muitos foram os mecanismos criados para burlar a lei. Um destaque importante é a lei n.º 4069, de 11 de junho de 1962 que representou, segundo Guerzoni Filho, o grande e último golpe no sistema de mérito para acesso no serviço público. “ Esta lei, denominada, pelo jurista e Ministro do Supremo Tribunal Federal Evandro Lins e Silva, em julgado proferido sobre a matéria, de Lei de Favor, determinou o enquadramento, como servidores públicos, de todos aqueles que contassem, na data de sua publicação, com cinco anos de serviço público, independentemente da forma de admissão ou contratação, e coroou um processo que teve início com a estabilização concedida aos extranumerários pela Carta de 1946. As conseqüências da Lei n.º 4.069, de 1962, foram mais graves, na medida que ensejaram o enquadramento, como servidores públicos, de boa parte dos contratados para trabalhar na estrutura administrativa extraordinária e paralela

à máquina regular, montada pelo Governo Federal para a construção e instalação da nova Capital Federal.³³

Em 1969, pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro e pela Lei n.º 6.185, de 11 de dezembro de 1974, ficou determinada a contratação, pela legislação trabalhista, de todos os servidores públicos, salvo as áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, e os do Ministério Público.

O regime celetista, apresentado como o moderno em contraposição ao atraso estatutário, teve sua implantação através do Regime Jurídico Único da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990. O que esta lei possibilitou foi a admissão de, praticamente, todos os funcionários através de fundações³⁴, forma jurídica da maioria das entidades criadas na época, por um processo seletivo onde não esteve presente o critério da impessoalidade e avaliação de mérito.

Este rápido histórico apresenta um pouco de como foi sendo incorporado à legislação de Pessoal, um conjunto de princípios que foram, na verdade, desregulamentando, de forma desrespeitosa a gestão da coisa pública.

Segundo Santos³⁵, que também analisa o serviço público, a máquina administrativa sai do período do regime militar absolutamente desestruturada. Grande parte destes funcionários, haviam sido contratados sem nenhuma

³³ Guerzoni Filho, *op.cit.*, 1996, p. 43.

³⁴ “ De fato, algumas destas fundações não passavam de verdadeiras intermediárias de mão-de-obra, aproveitando-se do fato de que não precisavam admitir por concurso e tinham ampla liberdade de fixação da remuneração de seus servidores. Impõe-se, aqui, observar que diversas empresas públicas e sociedades de economia mista, também criadas ou ampliadas em profusão durante a década de 1970, foram utilizadas como intermediárias de mão-de-obra para a administração direta, à semelhança das fundações. Algumas chegaram e ainda chegam a possuir mais da metade de seus empregados prestando serviços à administração direta, além de ser comum a existência de falsas empresas, que somente adotaram esta personalidade jurídica para fugir de controle, uma vez que não exercem atividades com qualquer característica empresarial.” GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil, *op.cit.*, 1996, p. 45.

³⁵ Sobre isso ler Santos, Luiz Alberto dos. O Novo Servidor Público Após a Reforma Administrativa. Brasília, mimeo, s/d.

forma de controle público, não podendo-se falar em uma burocracia orgânica. Ao contrário constituiu-se a chamada tecnocracia, que não estava organizada em carreira, nem vinculada a burocracia tradicional. Apesar desta tecnocracia ficar por longo tempo atuando na administração, não constituiu-se um ethos de serviço público e, com isso, foi desaparecendo o remanescente da burocracia tradicional e, conseqüentemente, não constituindo-se uma burocracia orgânica na administração pública brasileira.

Por outro lado, a Constituição de 1988, retoma a iniciativa de "moralizar" a administração pública. A partir do Artigo 37, II, é normalizada a exigência do concurso público para acesso à função pública, possibilitando critérios de impessoalidade e lisura. Pela primeira vez, está definida uma única forma para ingresso na administração pública. Desde então, o critério do mérito aferível por concurso público de provas e de títulos instituído, impede que hajam outras formas ou subterfúgios para acesso ao serviço público da união. E, sendo assim, atualmente não se contesta mais, a exigência do concurso público para acesso de funcionários em empresas públicas e sociedade de economia mista, entidades de direito privado integrantes da administração pública. Junto com a admissão através de concurso, uma outra questão sempre polêmica, foi a da estabilidade.

Segundo Guerzoni Filho, a estabilidade, embora mais generalizada do que em qualquer outro país, não significou na nossa Administração um sentido de continuidade. Diz o autor: " A administração brasileira, malgrado a estabilidade no serviço público alcançada por seus servidores, padece de uma instabilidade funcional de grandes proporções. As mudanças constantes de direção nos órgãos e entidades conduzem ao que é denominado "dança das cadeiras ". O quadro dirigente não se modifica no total, mas as pessoas estão, a cada momento, em um determinado órgão ou entidade. Assim, a estabilidade é inútil para assegurar continuidade e permanência. Tal situação somente pode ser corrigida com um plano de carreiras sério e com a constituição efetiva de

uma burocracia.³⁶ A estabilidade, acaba por ocupar um lugar que não deveria ser dela, sempre foi confundida com um prêmio que deveria ser dado ao servidor público unicamente por ele pertencer ao serviço público. Enfim, apesar da importância, não é este o ponto que interessa para o estudo que se pretende desenvolver.

Como fica claro neste histórico, a Administração Pública Brasileira não constituiu ao longo de sua história, uma burocracia racional e impessoal. O que se constituiu de fato, foi uma vasta estrutura estatal, recrutada de forma discricionária, sem controle público e responsabilização por seu desempenho, presente seja em camadas tecnocráticas, seja na reprodução da patronagem eleitoral dentro do Estado. Fica a interrogação de qual, efetivamente, foi a orientação às suas ações, seriam aquelas vinculadas a procedimentos institucionalmente definidos a partir da burocracia clássica dentro do princípio de moralidade, impessoalidade e da publicidade?

O grande problema da Administração Pública Brasileira é a falta de institucionalização e de profissionalização do conjunto dos servidores. Guerzoni Filho afirma que para resolver este problema é necessário “*dar continuidade ao processo de criação de uma burocracia eletiva*”, segundo ele, já foi tentado várias vezes e não se consolidou.

A BUROCRACIA E A REFORMA GERENCIAL NO BRASIL

A Reforma Gerencial da Administração no Brasil iniciada em 1995 tinha como meta uma reforma constitucional que ficaria conhecida como a reforma administrativa do Estado brasileiro, aprovada praticamente na forma proposta pelo governo. As mudanças previam: a flexibilização do regime de estabilidade³⁷; a revogação do regime jurídico único; a criação de agências

³⁶ FILHO, Gilberto Guerzoni. Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista de Serviço Público*. Ano 47, volume 120, n.01, Jan-Abr. 1996, p. 55.

³⁷ Sobre isso ver: Demissão por excesso de gasto deve cair, Folha de São Paulo, 25 de novembro de 1997, pág. 6; Estudo aponta equívoco de planos de demissão: O estado de São

reguladoras, dotadas de autonomia prevista para agências executivas; a criação ou regulamentação de organizações sociais que devem executar serviços sociais ou científicos que o Estado financia; estabelecimento do regime de emprego público como alternativa ao cargo público; alteração na lei para introdução de regulação do regime de trabalho dos servidores públicos; os contratos de gestão e o conceito de indicadores de desempenho, entre outras mudanças. Com idéia de fortalecer o núcleo estratégico do governo federal, o mesmo estabeleceu uma nova política de recursos humanos, com realização de concursos anuais visando repor um número pequeno de vagas para as carreiras de Estado.

Esta reforma previa uma reorganização do Estado através de uma estratégia gerencial de administração – a gestão pela qualidade total. Inicialmente foi aplicada e adotada na Administração Pública Federal e em diversas administrações estaduais e municipais. A proposta da reforma trazia em sua gênese a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial.³⁸

Segundo Bresser Pereira – que estava a frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado³⁹, criado em 1995, e foi o

Paulo, 3 de janeiro de 1998, pág. A5; Novo pacote atinge servidores: Zero Hora, 30 de julho de 1999, pág. 18.

³⁸ "A reforma, portanto, avançou nos seus três níveis: no institucional, no cultural e no da gestão. Naturalmente, em especial nesta última dimensão, a reforma está apenas começando: sua implantação demorará anos, mas bases sólidas foram lançadas" PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, A Reforma Gerencial de 1995. Rio de Janeiro, *Cadernos Adenauer*, vol 3, 2001, p.30. Para compreensão da Reforma do Estado segundo a ótica de seus planejadores, ver ainda PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, 48/1, jan-abr 1997; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47/1, jan-abr 1996. Para uma concepção diferenciada da Reforma do Estado, ver GENRO, Tarso. Sobre a Reforma do Estado como reforma social. Depoimento no Congresso Nacional, 31 de Janeiro de 1996, mimeo; FERREIRA, Caio. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, 47/3 set-dez 1996.

³⁹ Sobre a Reforma do Estado ver: Reforma além dos clichês : Gazeta Mercantil, 14 de abril de 1997, p. A8; Governo sofre nova derrota na reforma administrativa: Correio do Povo, 11 de junho de 1997, p. 1; Desmonte do serviço público: Correio do povo, 14 de julho de 1997, p. 4; Crise do setor público afeta cidade gaúcha, Gazeta mercantil/RS, 21 de julho de 1997, p. A8; População perderá serviços básicos se a reforma administrativa for aprovada: Correio do Povo, 19 de novembro de 1997 p. 21; Governo garante nova vitória nas reformas: Zero Hora, 16 de janeiro de 1998, p. 6 ; Serviço Público terá de buscar qualidade: Zero Hora 29 de maio de

principal responsável e idealizador da reforma – o que vêm sendo implementado desde 1980, são reformas de cunho que importam numa passagem do Estado produtor para o Estado regulador. Pereira não esconde sua discordância com este modelo, pois o que estaria por trás seria a privatização dos serviços monopolistas ou quase monopolistas e após, o estabelecimento de agências reguladoras de preços de empresas que são, na verdade, privadas. Neste sentido, o autor, prefere chamar de Reforma Gerencial do Estado, numa transição que vai do Estado produtor para o estado gerencial, sendo que, desta forma o Estado passa a capacitar a competitividade das empresas privadas indo além da simples criação de agências reguladoras.

O autor defende que o resultado da reforma foi um sucesso no plano institucional e cultural, em função desta substituição de uma idéia de administração pública burocrática para gerencial, sendo que desde 1997, as principais instituições para implementação da reforma, já tinham sido aprovadas ou já estavam a caminho. O que a reforma teria procurado criar foram novas instituições e formas organizacionais que possibilitassem à burocracia⁴⁰ gerenciar o Estado brasileiro. Sua exposição desvela aspectos contraditórios da reforma, na medida em que, a mesma não subestima os elementos do patrimonialismo e do clientelismo, ainda vivos, na burocracia brasileira.

A reforma previa, segundo seu autor, a eliminação do patrimonialismo que existe enquanto prática, mas não como valor. Entretanto, o autor reconhece, que uma não existe sem a outra e que cada uma destas formas – patrimonialismo, fisiologismo e clientelismo – ainda sobrevivem no ethos do serviço público. De acordo com Bresser Pereira, a melhor forma de combater estes elementos dentro de um Estado democrático, é ser gerencial. Este final de século XX, exigiria um novo perfil de administrador público, dotado de

1998, p. 18.; Brasil tem poucos servidores, diz estudo: Folha de São Paulo, 16 de setembro de 2002, p. A7.

autonomia, passando às suas mãos, inclusive as decisões políticas. O problema, aqui, consiste em saber sob que perspectiva coloca-se esta descentralização:

“la principal característica del modelo de la nueva administración pública es su énfasis en las normas y los valores económicos, esto es, tanto el concepto como la ola reformista y los programas de reformas relacionados con él son, a esse respecto , unidimensionales. Esto implica una especie de preponderancia ideológica y que muchas de las normas y valores tradicionalmente legítimos del sector público se consideren subordinados a las normas económicas, lo que hace más evidentes los conflictos y tensiones entre las diferentes normas y valores .⁴¹”

Para enfrentar esta e outras dificuldades, teria sido necessário colocar em prática as idéias gerenciais, que para o conjunto dos implementadores são novas. A idéia central, segundo o autor, era propiciar um serviço público de melhor qualidade. Fundamentalmente a reforma gerencial proposta envolveu uma mudança de estratégia de gestão no serviço público, que não tinha como único objetivo a descentralização para os estados e municípios e descontração ou repasse de poder ou autoridade para os dirigentes das agências federais. A reforma, elaborada por Bresser Pereira, pretendia responder e superar a dicotomia “ administração-burocrática – administração gerencial.

A reforma apresentada por Bresser Pereira, propõe entre outras mudanças, a implantação de uma nova cultura, que instigaria a transição de

⁴⁰ Sobre isso ver: Burocracia atrasa fiscalização de serviços: Zero hora, 9 de maio de 1998, pág. 18.

⁴¹ CHRISTENSEN Tom & LAEGREID, Per. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. *Revista do Serviço Público*. Ano 52. Número 2. Abril a junho de 2001. p.76; ver ainda, MARTINS, Humberto. Burocracia e a revolução gerencial —a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, 48/1, jan-abr 1997; TRUJILLO, Nelson. Selección efectiva de personal basada en competencias. *Revista do Serviço Público*, 51/3, jul-set 2000.

uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial, sendo que, desta forma, estaria corrigindo entre outros problemas o do patrimonialismo impregnado na cultura administrativa brasileira.⁴²

Outra questão apresentada e defendida pelo autor é que a Reforma Gerencial desencadeada a partir de 1995 se predispõe a criar condições para que o gerenciamento possa ocorrer, portanto o serviço público precisa de autonomia, sendo que, são esferas e condições diferenciadas do setor privado. No caso do Estado, o mecanismo de controle não é o mercado, mas sim o interesse público.

De nossa parte, estas afirmações suscitam-nos algumas indagações:

a) Quando o autor afirma que a reforma sepultaria o patrimonialismo, ao mesmo tempo em que afirma que o mesmo já não existe no Brasil, e se existe é apenas como prática, não mais como valor, cabe perguntar-nos se uma sobreviveria sem a outra?

b) O autor também afirma, que a reforma permitiria uma transformação no interior das instituições possibilitando que a burocracia profissional moderna tenha condições de gerir o Estado Brasileiro, cabe perguntar-nos a que tipo de burocracia o autor está se referindo? Burocracia profissional para o autor trata-se dos funcionários públicos concursados ou do conjunto de executivos que pensam as políticas públicas para o país?

c) E, para encerrar o tema da reforma administrativa, uma vez que a mesma não é o centro do presente trabalho, é necessário questionar o autor

⁴²Przeworski nos apresenta uma questão interessante, que é a do comprometimento do servidor público, trazendo uma questão também encontrada em Delmer Dunn. Trata-se da questão que os funcionários, por fazerem parte de uma democracia estão submetidos ao voto, às eleições. (...) mesmo que os funcionários do governo não tenham nenhum espírito público, e muitos o têm, estão submetidos, numa democracia, não só ao império da lei como aos mecanismos de responsabilidade política – principalmente as eleições -, mas não exclusivamente a estas. PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: Responsabilidade política e intervenção econômica. *Op.cit*, p.19; também CHEVALLIER, Jacques. A Reforma do Estado e a concepção francesa do serviço público. *Revista do Serviço Público*, 47/3, set-dez 1996.

sobre a ausência dos mecanismos que garantam uma ampliação de participação da população nos processos decisórios do governo: Como catalisar interesses públicos dispersos de forma descentralizada através de várias agências? Quais os mecanismos de controle social que foram estabelecidos em conjunção ao controle gerencial por resultados?⁴³

Nesta perspectiva, como afirma Abrucio:

*“Este cambio de orientación administrativa em favor de una participación más activa de la población en la definición de los objetivos del sector público, también tiene que ver con la competencia administrada em el plano interno del sector público, a veces directamente, cuando involucra la prestación de servicios públicos, y a veces indirectamente, como en los casos en que la transparencia en cuanto a los resultados medidos por la competencia es una pieza clave en la información de los ciudadanos com respecto a las actividades gubernamentales. Este último aspecto debe ser matizado: la competencia administrada al interior del sector público, junto com la transparencia gubernamental, mejora potencialmente la capacidad de los individuos para concretar la accountability vertical en momentos electorales. Las formas de responsabilización, aquí, se encuentran interrelacionadas, pudiendo resultar en un círculo virtuoso”.*⁴⁴

Provavelmente, seja possível agregar para complementar estas questões, o alerta de Przeworski: como capacitar o Estado a fazer o que ele deveria fazer e, ao mesmo tempo, evitar que ele faça o que não deveria fazer?

⁴³ D'AURIA, Gaetano. Os controles. *Revista do Serviço Público*, 47/3, set-dez 1996.

⁴⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz. *Responsabilización por la competencia administrada*. IN: www.clad.org.ve. s/d; ver ainda, SHEPHERD, Geoffrey & VALENCIA, Sofia. Modernizar a administração pública na América Latina: problemas comuns sem solução fácil. *Revista do Serviço Público*, 47/3, set-dez 1996.

Para Przeworski a reforma do Estado deveria ser capaz de estabelecer mecanismos para três questões: a) fortalecer a relação do Estado com os agentes econômicos privados; b) constituir uma relação do Estado com os cidadãos; c) definir a relação entre diferentes agentes estatais, sendo que fundamentalmente, a relação entre os políticos eleitos e os burocratas de carreira. Para o autor, estas questões, devem perpassar uma reforma, portanto são fundamentais e estabelecer forças para enfrentar um sistema econômico.

Outra questão examinada por Przeworski corresponde as circunstâncias que permitem aos eleitores controlarem os políticos, um problema que também foi desenvolvido por Susan Stokes e Delmer Dunn.

Delmer Dunn⁴⁵, realizou estudo que examina a relação entre funcionários políticos eleitos e de carreira. O trabalho trata da relação entre chefes de departamentos, funcionários de carreira – os técnicos - e seus funcionários eleitos – os políticos – pertencentes a governos democráticos. Para esta análise, o autor não considera o papel dual, que tanto funcionários técnicos, quanto políticos realizam no cotidiano do trabalho. Em muitos momentos tanto um quanto o outro realizam tarefas que demonstram não ser possível separar o técnico do político, eles próprios podem ser, ao mesmo tempo, as duas coisas.

A questão central para Dunn é, em que medida, a democracia realmente significa accountability e responsividade: se a burocracia não está subordinada ao voto, em que medida pode-se falar em accountability. O autor, procura analisar como as preferências públicas são centralizadas através do voto, e como estas, podem ser desconsideradas pelos funcionários não eleitos em função do crescimento da burocracia.

⁴⁵ DUNN, Delmer. Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. IN: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press, 1999.

Segundo o autor, *accountability* e responsabilidade são conceitos que estão postos tanto para funcionários eleitos como não eleitos, na forma como estes convertem preferências públicas definidas pelos agentes políticos eleitos em políticas públicas efetivas? Desse ponto de vista a responsabilidade e a prestação de contas em relação a políticas públicas deveria ser inerente ao funcionalismo, devendo ser realizado independentemente do governo, visando um trabalho de transparência e qualidade.

Se democracia significa *accountability* e responsividade, um governo eleito enfrenta sempre o risco de não ser reeleito, o que permite processos de controle vertical sobre as autoridades. Porém, como lembra Dunn as preferências públicas expressas através do voto podem ser desconsideradas pelos funcionários não eleitos⁴⁶ em função do crescimento ou preponderância da burocracia, da complexidade da estrutura administrativa e do controle sobre a informação relevante. Para o autor é preciso infiltrar com preferências democráticas a burocracia profissional e de carreira, colocando-a como responsável perante o processo democrático. Como *accountability*, responsividade e responsabilidade são deveres de todos os funcionários públicos em relação ao público, é preciso que estes sintam-se responsáveis dentro de um governo que foi eleito pelo voto, através de um processo constitucional.

Em resumo, o autor diz que para garantir a responsabilidade, *accountability* e responsividade dos funcionários de carreira é necessário que o governo seja capaz de comunicar efetivamente seus propósitos e

⁴⁶ Para Delmer Dunn funcionários eleitos seriam os indicados ou de confiança e os funcionários não eleitos seriam os funcionários de carreira, concursado, do quadro. No caso deste estudo, ou seja, da Administração Municipal: funcionários políticos são aqueles que começam a fazer parte da estrutura municipal, a partir da escolha do administrador que foi eleito pelo voto. O prefeito por exemplo. O funcionário de carreira é o que faz parte da estrutura através de concurso público e permanece nesta estrutura independente do administrador que for eleito. DUNN, Delmer. *Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility*. IN: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press, 1999.

objetivos ao quadro de servidores públicos. Entretanto, no caso brasileiro, o que o autor propõe seria insuficiente, precisando ser complementado. Parece-me, que a comunicação de metas não implica necessariamente em encontrar resistência formal pelos funcionários, embora não assegure que estes as assumam como obrigatórias. Nesta perspectiva, a pergunta que poderíamos nos fazer é quais as ações e as políticas que são capazes de garantir uma inversão na lógica do não compromisso com a accountability e com responsabilidade por parte do conjunto do governo, uma vez que os funcionários são elementos fundamentais para mudanças visando um novo modelo de gestão no interior da estrutura de um governo municipal.

Vale a pena fazer um destaque em relação ao argumento apresentado pelo autor: segundo ele, a burocracia se mostra de forma geral, impermeável à introdução de novos elementos que rompam com uma rotina já estabelecida pelos funcionários de carreira. O autor defende a idéia que os funcionários eleitos se mostram mais permeáveis do que os funcionários de carreira, às preferências públicas e a prestação de contas do governo, já que os funcionários políticos, teriam um comprometimento maior, ao depender do voto retrospectivo para sua permanência no posto.

Nesta perspectiva, o autor define 2 tipos de accountability possíveis de ser aplicados ao quadro administrativo:

1º) A burocracia tem que estar submetida aos representantes eleitos e estes em relação ao voto. A accountability está garantida por prêmios e sanções, distribuídos em cascata por eleitores-políticos-burocratas. Por outro lado, a remoção de funcionários eleitos, é uma sanção que se aplica a estes, mas não se aplica a funcionários de carreira, que tem outras regras, definidas especificamente para servidores públicos. Os funcionários eleitos teriam ainda,

outras sanções que podem ser: denúncias, penalidade orçamentária, ou ainda, via mídia.

2º) Responsabilidade é outro ítem para analisar a relação entre os dois tipos de funcionários. A responsabilidade, segundo o autor, refere-se aos condicionantes de poder disponíveis. Esta oferece a guia que assegura a discricção para os funcionários e possibilita aos diretores a base sobre a qual ele julga a ação dos funcionários. Entende-se que os funcionários, se são responsáveis, tem o profundo entendimento de seus deveres.

Responsabilidade e Accountability são dois elementos para uma combinação de controle público sobre funcionários eleitos e de carreira, tendo como ponto de partida, ações que permeiam um governo democrático. Delmer Dunn afirma que, para as burocracias serem responsivas, líderes políticos devem definir claramente suas atribuições e deveres. Até que isso aconteça, as pessoas tem menor probabilidade de agir conforme as preferências dos seus dirigentes eleitos. Esta tradução das preferências em políticas pode falhar quando os líderes não oferecem decisões claras para a burocracia.

O autor descreve ainda, um estudo australiano, que foi realizado com o alto escalão do governo e procura aumentar o conhecimento sobre a accountability dentro de regime democrático. Ele descreve o trabalho a partir de um conjunto de entrevistas com funcionários, realizada entre outubro e dezembro de 1992. As entrevistas incluíam 17 ministros senior, o 1º ministro e ministros junior. Descreve que foram entrevistados 7 ministros entre os quais atuais e antigos, 9 chefes de departamento, com experiência no serviço público, mais 9 membros do "staff" dos ministros. O estudo previa os dois tipos de funcionários, eleitos e não eleitos, ou seja, os que pertenciam ao quadro de funcionários, de carreira e os que entraram após a eleição do governo, e em que medida, um e outro, interagem em relação a propostas que exigem maior: transparência, responsabilidade e democratização.

Parte das políticas formuladas no departamento tem origem no próprio departamento, parte dos inputs dos departamentos, consiste em advertir os ministros, das conseqüências negativas de suas políticas. Como conclusão, Dunn enfatiza que,

the study also indicates the importance of elected leaders developing clear objectives for the public service to provide an appropriate relationship between politics and administration. Developing these objectives provides unelected officials a definition of their responsibility. It also provides to elected officials a basis by which they may take account of the actions of department heads. John Burke notes that public servants can play a part in this definition: " One of the major ways in which bureaucrats can contribute to policy formulation is by ensuring that policy is clearly and properly defined by relevant political authorities".⁴⁷

Este estudo vai delineando a relação entre as chefias e os funcionários de "baixo" escalão, estabelecendo em mais de uma direção, como os processos de responsabilidade e accountability interferem sobre , assim como, refletem a produção ou não de políticas.

A teoria democrática não oferece respostas definitivas quando procura claramente a responsabilidade da burocracia, ou a forma mais adequada, através da qual funcionários eleitos de uma instituição representativa particular controlariam as ações da democracia. Deve-se portanto, tomar cuidado, alerta o autor, para a cópia de lições de uma democracia para aplicar a outras. O caso australiano, é exemplar de experiência na qual a interferência política, ou designação de cargos de chefia na administração pública pode contribuir para

⁴⁷ DUNN, Delmer. Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. IN: MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan. Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge University Press, 1999, p.321.

romper a inércia burocrática e configurar estruturas administrativas e inovativas sensíveis a mudanças. Este exemplo pode ser encontrado na experiência australiana durante governos trabalhistas entre os anos de 1983 e 1996.

Dunn afirma que, é via o chefe de departamento que o ministro garante a implantação de suas políticas. Em resumo, para garantir a responsabilidade, accountability e responsividade dos funcionários de carreira é necessário que o governo seja capaz de comunicar efetivamente seus propósitos e objetivos.

A análise dos possíveis conflitos desenvolvidos dentro de cada setor⁴⁸ que compõe a estrutura do governo municipal, deverá explicitar as contradições e conflitos que ocorrem quando propostas concretas feitas pelos políticos entram em choque com o que entendem os funcionários ser o melhor para o bom funcionamento da máquina pública. O contraponto que poderia ser feito em relação à proposição de Dunn é que, um governo que pretenda instituir ou aprofundar o processo democrático no interior de suas estruturas não pode se limitar apenas a comunicar suas propostas, mas precisaria além disso, estabelecer uma dinâmica diferenciada. Seria necessário, por exemplo, propor uma nova forma de organização que contemplasse a participação dos funcionários nos processos decisórios, no planejamento e no desdobramento de políticas públicas visando uma qualificação do trabalho do governo.

O distanciamento entre os que pensam políticas públicas e os que a executam é o primeiro indício de que a proposta de ampliação da democracia está comprometida. Nesta perspectiva o desdobramento da accountability só vai ser possível na medida em que, os funcionários tomarem em suas mãos esta responsabilidade. A contradição está posta na medida que os funcionários que são de uma maneira geral, os

⁴⁸ Setor está sendo aqui descrito, como cada uma das secretarias, departamentos, centros administrativos regionais que compõe a estrutura da administração municipal.

responsáveis pela efetivação e desdobramento desta proposta mais ampla, não se sintam devidamente comprometidos com a mesma.

As novas funções do Estado têm exigido um novo tipo de funcionário, tanto em relação à Reforma mais ampla do Estado, quanto em relação às modificações como as que foram implementadas na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. As reformas da administração e do serviço público hoje, exigem dos funcionários uma nova postura para o desempenho das tarefas governamentais frente a tantas modificações. “ Privatização, devolução, desregulamentação, corte nos gastos públicos e no emprego público, gestão responsável, utilização de métodos empresariais, essas são modalidades típicas de modernizar a nova gestão pública.”⁴⁹

Essas novas condições da administração pública, exigem dos funcionários inovadoras formas de agir e de se colocar frente ao serviço público. Mesmo os desafios menores, como os implantados num município como Porto Alegre, com a implantação do Orçamento Participativo, de comissões, conselhos, fóruns, requerem novas formas de governança, e uma visão de gestão pública inovadora aparecem como radicais para o funcionário. Isto, no entanto, exige do governo municipal, que é o caso aqui tratado, um redesenho radical de governança , com base numa revolução conceitual para o conjunto do funcionário público.

No dizer de Dror este novo tipo de governança exige

“ educar o público, capacitar políticos, forçar a aplicação de severos códigos de ética, desenvolver razões humanistas progressistas em substituição parcial das razões de Estado, buscar novas formas de cooperação regional e fortalecer a governança global e o controle público sobre o poder privado global, tonando os governantes mais

*responsáveis junto às sociedades civis, são exemplos de algumas das direções nas quais a governança deve mudar, para adequar-se a uma época de saltos quantitativos e de mudanças de valores e expectativas.*⁵⁰

Esta nova governança, proposta pelo autor adequa-se ao trabalho de Porto Alegre, na medida que, uma nova visão de gestão pública foi implantando-se e, portanto, exigindo adequações do funcionário. Estas novas políticas públicas e nova forma de gerenciamento que foram implantadas, nem sempre encontraram um servidor público preparado para o exercício de tarefas que exigem uma nova postura, por isso, é necessário que o administrador público se comprometa em traçar caminhos que possibilitem esta nova atitude.

Os sistemas políticos administrativos que priorizam as democracias devem se basear numa mescla complexa de ações que fundamentam-se em normas, valores relacionados com o controle político administrativo, códigos de conduta profissional, processos adequados a um governo baseado em regras, responsabilidade democrática, ética do serviço público e participação de todos que estão envolvidos neste processo⁵¹.

A dúvida aqui colocada é a seguinte: será que a perspectiva transformadora implantada para o conjunto da sociedade de Porto Alegre está em consonância com as modificações e desafios colocados para os funcionários?

⁴⁹ DROR, Yehezkel. O administrador público tipo delta para o século 21. *Revista do Serviço Público*. 48/2. Maio a Agosto de 1997, p.5

⁵⁰ Dror, *op.cit.*, p. 7.

⁵¹ A este respeito, ver AMORIM, Sônia Naves David. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/Sociedade. *Revista do Serviço Público*, 51/2, abr-jun 2000; MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, 51/2, abr-jun 2000.

Capítulo II

Porto Alegre, seus governos e eleitores

GENEALOGIA POLÍTICA DA CIDADE

Nesta descrição de Porto Alegre é necessário destacar alguns elementos que fizeram a cidade eleger governos de esquerda. Talvez o mais significativo, seja o da estabilidade do eleitorado porto-alegrense. Já somam 40, os anos em que pela última vez a capital gaúcha viu a vitória de uma candidatura de centro-direita. Isto ocorreu quando a coalizão entre os partidos Democrata-Cristão e Libertador, tendo Loureiro da Silva, um dos fundadores do PTB no Estado à frente deste processo, derrotou o trabalhista Wilson Vargas nas eleições de 1959.⁵² Desde este momento nenhuma legenda ou candidatura conservadora conseguiu novamente êxito, seja em eleições majoritárias para a Presidência da República, governo do Estado ou Prefeitura da capital, e ainda, em eleições legislativas federais, estaduais ou municipais.

⁵² Sobre isso ver TRINDADE, Hélió & NOLL, Maria Izabel. *O Rio Grande da América do Sul: Partidos e eleições (1823-1990)*. Porto Alegre, Ufrgs/Sulina, 1991.

Mesmo em 1970 e 1972, o ainda frágil MDB⁵³ derrotou a ARENA na capital, em que pese esta ter sido vitoriosa no Estado. Em 1982 novamente repetiu-se o fato quando nas eleições para o governo do Estado, PDS foi minoria na capital, embora tenha sido vitorioso no conjunto do Estado.

As eleições municipais em Porto Alegre, também foram marcadas por uma tendência oposicionista, que acompanhou o período de transição democrática ocorrido no país. A vitória do PDT em 1985 foi um voto na oposição (no plano estadual e nacional), e ainda bastante vinculado à herança do PTB no período anterior ao golpe de 1964. Depois disso tivemos a eleição de candidatos do PT em 1988, 1992, 1996 e 2000.

Muitos argumentos de natureza econômica, política e culturais são utilizados para definir esta tradição de esquerda na capital. Provavelmente o traço mais marcante na constituição deste padrão, foram as dificuldades de relação entre o estado e a federação, definindo uma clivagem que em Porto Alegre acabou por catapultar a cidade como um espaço de contestação e resistência ao governo central e a decisões identificadas com a direita. Como tem sido observado reiteradamente, os contornos da política gaúcha tornaram-na diferente do restante do país e, precisamente o que mais definiu esta diferença, é que sempre houve uma bipolarização de cunho ideológico muito acentuado aqui no Estado.

Já na 1ª República, no Rio Grande do Sul o Partido Republicano, além de recrutar seus quadros fora da elite agrária, possuía uma base doutrinária própria, baseada no ideário positivista. Por outro lado, os liberais, tendo integrado o gabinete do Império, em seus estertores, não pode assumir a bandeira republicana. Isto desenhou as condições para uma polarização partidária, marcada por contornos ideológicos, distinto do quadro de partidos republicanos únicos, observado nas demais unidades estaduais.

⁵³ Para um exame da formação do MDB, ver KINZO, Maria D'Alva. *Oposição e autoritarismo*.

Dando um salto para mais adiante na história do Estado, o cenário que foi inaugurado com o fim do Estado Novo, em 1945 demarca novamente a clivagem estabelecida no Estado. Enquanto a competição eleitoral na maioria dos Estados brasileiros girava em torno de duas opções conservadoras UDN e PSD, no Rio Grande do Sul, havia uma disputa marcadamente diferenciada por maior “ distância ideológica ”⁵⁴. De um lado o PTB gaúcho, que vinha crescendo desde as eleições de 1947 e de outro lado o PSD riograndense com nítida posição anti-getulista, demarcavam os dois campos⁵⁵.

Mais adiante, durante o período da ditadura militar, ARENA e um MDB carregado pela herança petebista mantém esta tradição de antagonismo, reproduzindo a antiga clivagem entre trabalhistas e conservadores.

Essa breve referência sobre o Rio Grande do Sul, caracteriza Porto Alegre como uma cidade que esteve no centro de um processo marcadamente diferenciado do restante do país. Porto Alegre, com uma classe média expressiva e significativa tradição associativa refratou a clivagem que marca a política estadual, potencializando a proporção de votos de centro-esquerda. O primeiro pleito municipal democrático, em 1985, representou um resgate da identidade trabalhista anterior. O governo Sarney – e com ele o PMDB – amargavam o ostracismo pré-Cruzado, ao passo que o PT recuperava-se, lentamente, de um resultado desalentador obtido em 1982. A impotência petista diante do que ainda constituía uma identidade trabalhista natural, fica evidente quando a campanha do PT é direcionada para uma inusitada forma de voto útil, apelando aos eleitores que lhe dessem os sufrágios suficientes para chegar em 3º lugar, de forma a ultrapassar o decadente PDS. Terminada a eleição, os petistas saem as ruas para comemorar os 11% de votos que lhes permitiram realizar seu propósito.⁵⁶ A redemocratização em curso no país e os

Gênese e trajetória do MDB. São Paulo, Vértice, 1988.

⁵⁴ Conforme SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília, UNB, 1976

⁵⁵ ver CÂNEPA, Mercedes Maria Loguercio. *Partidos e Representação Política: a articulação dos níveis estadual e nacional no RS (1945-1965)*. Porto Alegre, Tese de Doutorado PPG Ciência Política UFRGS, 1999.

⁵⁶ SANTOS, André Marengo dos. O previsível eleitor de Porto Alegre. *Conjuntura*, Belo Horizonte, Julho 2000.

desgastes simultâneos do PDT –na Prefeitura Municipal- e PMDB –governo do Estado e da União- contribuíram para uma ascensão do PT, nas eleições municipais de 1988, inaugurando um ciclo de hegemonia política e eleitoral, até hoje ainda não interrompido.

Os resultados desta eleição inaugural ao domínio petista podem ser observados nas Tabelas abaixo:⁵⁷

TABELA 01
Eleições para a Prefeitura Municipal Porto Alegre, 1988

Partido	Candidato	Votos	% Votos
FP ⁵⁸	Olívio Dutra	247.517	34,3%
PDT	Carlos Araujo	158.256	21,9%
ADP	Guilherme S. Vilela	93.862	13,0%
PMDB	Antônio Britto	72.097	10,0%
PL	Sérgio Jockymann	48.627	6,7%
PSB	Fulvio Petracco	13.185	2,19%
PCdoB	Raul Carrion	2.671	0,3%
Branços		60.484	8,4%
Nulos		23.967	3,3%

A Tabela a seguir apresenta um quadro das eleições para a Câmara Municipal naquele ano:

⁵⁷ NOLL, Maria Izabel & PASSOS, Manoel. Eleições Municipais em Porto Alegre (1947-1992). *Cadernos de Ciência Política*. UFRGS. Nº 4. 1996.

⁵⁸ FP- Frente Popular. PT/PCB;ADP – Aliança Democrática Popular. PDS/PFL/PTB

TABELA 02
Eleição para Câmara Municipal 1988
Total de Votos por Partido para Câmara de Vereadores

Partido	Votos	%Votos	Nº de Cadeiras
PDT	194.370	26,97	11
PT	166.628	23,12	9
PMDB	101.287	14,05	5
PDS	58.412	8,11	4
PSB	30.984	4,30	1
PL	30.163	4,19	1
PFL	29.556	4,10	1
PSDB	13.789	1,91	-
PCdoB	12.138	1,68	-
PCB	8.446	1,17	1
PTB	4.198	0,58	-
Branços	32.455	4,50	-
Nulos	39.149	5,43	

Para se entender o resultado das eleições em 1988 é importante reconstituir o contexto em que este pleito ocorreu. O PDT vinha de um grande desgaste a frente da prefeitura e além disso passou por uma acirrada disputa interna⁵⁹, entrando no processo eleitoral dividido, levando a derrota do candidato apoiado por Leonel Brizola. Por outro lado o PMDB, partido que dirigia o governo do Estado, estava imobilizado sem condições de capitanear um eleitorado neste momento disponível. A diferença encontrada no PT, que apresentava-se com o slogan a coragem de mudar, representava para a cidade e, para este eleitor progressista disponível, a possibilidade de mudar, o que as outras legendas de centro - esquerda - PDT e PMDB - não haviam

conseguido. O desempenho eleitoral do PT em Porto Alegre, inédito até então, teria como legado a estabilidade de seu eleitorado, conforme observa-se no quadro abaixo, no período de 1988 a 2000:

TABELA 03
Desempenho Eleitoral PT em Porto Alegre
(em %, 1988-2002)

	1988	1989	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Prefeito	34,3			40,8		52,0		48,7	
Câmara	27,3			30,3		42,4		30,3	
Governo Estadual			10,6		50,7		53,6		42,0
Presidência		6,4			38,8		50,4		46,0

Fonte: TRE

TABELA 04
Câmara Municipal Porto Alegre
(% cadeiras por partido –1988-2000)

	1988	1992	1996	2000
PT	27,3	30,3	42,4	30,3
PDS/PPB	12,1	6,0	9,1	12,1
PTB	-	15,1	15,1	18,2
PDT	33,3	27,3	12,1	15,1
PMDB	15,1	15,1	6,1	9,1
PC do B	-	3,0	-	3,0
PFL	3,0	3,0	3,0	6,1
PSB	3,0	-	3,0	3,0
PSDB	-	-	9,1	3,0
PL	3,0	-	-	-
PCB/PPS	3,0	3,0	-	-

Fonte: TRE

⁵⁹ A disputa ocorreu entre Francisco Carrion Jr. apoiado por Leonel Brizola e Carlos Araujo que

De acordo com documentos produzidos pela Administração popular, o desempenho eleitoral do PT, estaria baseado nos resultados administrativos realizados a partir da primeira gestão, que teriam contribuído para reforçar o discurso em defesa de reformas e mudanças sociais mais amplas. O eleitorado de Porto Alegre sensível a estas mudanças e ancorado no resultado do trabalho administrativo na cidade passou a apostar neste partido.

O ano de 1988, não apenas, demarca a disputa eleitoral em Porto Alegre, mas também inaugura uma nova fase. Este foi o ano em que o Congresso Nacional promulgou a nova Constituição Federal Brasileira. A nova Carta pretende adequar a legislação ao novo momento que vive o país, após 20 anos de ditadura militar. A Constituição Brasileira, no seu artigo 1º definiu: “A república Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal”, isto significou a incorporação dos municípios no Pacto Federativo”. Somando-se a essa inclusão formal dos municípios no Pacto Federativo adveio a nova distribuição tributária entre as unidades da federação, invertendo a lógica centralizadora de administração financeira do período militar. Assim, de acordo com o artigo 159 da referida constituição, 47% dos tributos incidentes sobre a renda e produtos industrializados arrecadados pela união, passaram a ser destinados às unidades federadas, cabendo 22,5% deste montante . Em síntese, isto significa dizer que a Constituição de 1988 devolveu a autonomia política e financeira aos municípios, possibilitando-lhes elaborar e redigir sua própria Lei Orgânica, aumentar a arrecadação e administrar as próprias receitas .”⁶⁰

Quando Olívio Dutra chegou a Prefeitura em 1989, assumiu um município com uma situação financeira bastante difícil. Se, por um lado, a autonomia política municipal, referida anteriormente, possibilitava muitas iniciativas propostas pelo seu Governo, entre elas a criação do orçamento

terminou obtendo a indicação partidária.

⁶⁰ DIAS, Márcia. Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, IUPERJ, 2000

participativo, por outro lado, a situação das finanças públicas não conduzia ao mesmo efeito.

Os impostos municipais, sendo o principal deles o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), estavam intensamente defasados. Além disso, a receita municipal encontrava-se praticamente em sua totalidade comprometida com o pagamento do funcionalismo, em função do longo período de ditadura militar que inchou a máquina pública, transformando-a em “cabide de emprego”. Segundo a afirmação de dois membros da administração municipal à época,

“...para se ter uma idéia, no ano de 1989 comprometimento médio mensal das receitas municipais com a folha de pagamento era da ordem de 98%, tendo ainda outras despesas fixas de manutenção da máquina administrativa(custeio); simplesmente não havia verba para investimentos. O orçamento público era uma “peça de ficção.”⁶¹

É neste contexto que em 1º de janeiro de 1989, o prefeito Olívio Dutra, assume a direção da cidade, compondo uma coligação de esquerda tendo a frente do governo, o Partido dos Trabalhadores.

A seguir faço uma breve síntese de cada um dos três governos – 1989 a 2000 – destacando alguns aspectos e propostas de cada uma das administrações. Em relação aos programas de governo das três administrações, cabe salientar que somente o programa de governo da terceira gestão apresenta um detalhado texto dirigido especificamente aos funcionários públicos do município.

⁶¹ Guilherme Cassel e João Verle, apud Márcia Dias, *op.cit.*, p.31.

AS PROPOSTAS APRESENTADAS PELOS GOVERNOS DA FRENTE POPULAR

1989 a 1992 - AS PROPOSTAS DO PRIMEIRO GOVERNO PARA A CIDADE

O início da administração teria imposto muitas dificuldades como afirma o ex-prefeito Olívio Dutra. *“Nós fizemos um esforço, chegamos a pleitear um financiamento junto ao Bannisul, com juros de mercado, de 100 milhões para poder honrar a dívida do governo anterior para atender ao reajuste devido aos funcionários. Depois nós fomos progredindo numa política salarial que era de trabalhar na recuperação de perdas históricas e também eliminando distorções.”*⁶²

Em entrevista concedida à autora, ele afirmou, que a cidade vinha de uma administração com enorme desgaste, tendo sua marca fundamental na polêmica questão do transporte. Não por coincidência, este seria um dos temas mais conflitantes durante o primeiro ano de governo do Partido dos trabalhadores. Em outra entrevista, o economista Paulo Müzell⁶³, afirmou que já durante a campanha do candidato Olívio Dutra o embate se dera na questão do transporte, debate que culminou com a intervenção nas empresas de transporte coletivo. Segundo ele, a Associação de Transportes de Passageiros (ATP) protocolou um pedido de aumento ainda em janeiro, que negado pelo prefeito, desencadeou um processo de disputa que acabou na intervenção, sendo este um momento conturbado, já no primeiro mês do governo.

⁶² Entrevista realizada pela autora em 2001, com o governador Olívio Dutra, prefeito de Porto Alegre de 1989 a 1992.

⁶³ Entrevista realizada pela autora em 2001, com o assessor da primeira administração, que dirigiu a Carris – Companhia Carris de Transporte Coletivo - durante os primeiros 20 meses de governo.

Uma outra questão importante para a administração, segundo Muzell, foi a recuperação das finanças do município. O governo assumiu em uma situação financeira delicada, sendo que o serviço da dívida representava naquela ocasião 1,5% da receita. Um dos recursos adotados foi aumentar o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – sendo esta uma outra polêmica, que possibilitou a recuperação das finanças do município.

Muzell destaca que um dos grandes projetos implantados pela primeira administração teria sido o Orçamento Participativo, que antes de ter se tornado um exemplo de democracia participativa, teve nos seus dois primeiros anos muitas dificuldades para sua implantação, em função das dificuldades financeiras comentadas pelo assessor.

Este projeto concentraria os diferentes olhares, que até então estavam fixados nos vários problemas do primeiro ano de um governo marcadamente de esquerda. Este projeto trazia como conteúdo principal a participação popular, ou seja, um diálogo direto com a população, para que a mesma pudesse decidir os rumos dos investimentos do orçamento municipal, constituindo-se como principal inovação já no primeiro governo.

O Orçamento Participativo, instituído a partir de 1989, foi um dos mecanismos criados pela administração municipal para a ampliação e intervenção da comunidade nos processos decisórios do orçamento municipal. Segundo seus criadores, este foi estruturado para que a participação comunitária através de diferentes entidades como associações de moradores, clubes de mães, centros esportivos e culturais, cooperativas, organizações não-governamentais, entre outras, integrassem espaços institucionais com poder de decisão⁶⁴. A seguir apresento um breve histórico da dinâmica e organização do OP a partir de sua implantação. Vale ressaltar

⁶⁴ Para um exame do perfil dos participantes do Orçamento Participativo, ver CIDADE. *Quem é o público do Orçamento Participativo 2000*. Porto Alegre, PMPA/Cidade, 2002.

que todo este processo de consulta a comunidade é coordenado pela Coordenação das Relações com a Comunidade (CRC).

A cidade foi dividida em dezesseis regiões (Ilhas; Humaitá-Navegantes; Leste; Lomba do Pinheiro; Norte; Nordeste; Partenon; Restinga; Glória; Cruzeiro; Cristal; Centro-Sul; Extremo Sul; Eixo da Baltazar; Zona Sul e Centro) onde ocorrem as reuniões. O processo de participação se dá em três etapas, com modalidades de Assembléias regional e temática. Segundo Fedozzi as

“ três etapas em que se desenvolve o ciclo anual do Orçamento Participativo são: (1) realização de Assembléias Regionais e Temáticas; (2) formação de instâncias institucionais de participação, tais como o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados; (3) discussão do orçamento do Município e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores no Conselho do Orçamento Participativo”⁶⁵.

A PRIMEIRA ETAPA:

As plenárias temáticas, em numero de cinco, foram criadas em 1994 e tratam de temas específicos como Educação, Lazer e Cultura; Saúde e Assistência Social; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da cidade e Desenvolvimento Urbano; Transporte e Circulação; sendo que estas independem da questão de região. Nestas reuniões participam pessoas de todos os bairros e vilas, tratando de questões específicas de cada uma dessas dezesseis regiões. Estas duas modalidades ocorrem em duas rodadas por ano, sendo que neste período ocorrem 21 plenárias. Estas assembléias estão

abertas à participação individual dos cidadãos da cidade e instituições da sociedade civil. Além destes participam os representantes do Executivo, membros do Conselho do Orçamento Participativo e de Conselhos populares que existem nas regiões.

A reunião anual do OP pressupõe um conjunto de reuniões preparatórias dos moradores, objetivando o levantamento das demandas dos mesmos.

Fedozzi descreve as rodadas do OP da seguinte forma:

“A primeira rodada de assembléias, que se realiza nos meses de março e abril, tem os seguintes objetivos e pautas:

Prestação de contas, pelo Executivo, do Plano de Investimentos do ano anterior e apresentação do Plano aprovado para o orçamento vigente;

Avaliação do Plano de Investimentos do ano anterior pelos moradores da região e/ou participantes das temáticas e pelo executivo;

Primeiras eleições para os Fóruns de delegados, mediante o critério de um delegado para cada vinte pessoas presentes na assembléia. Os demais delegados ao Fórum de Delegados da Região ou da Temática, são escolhidos, como será visto, no momento seguinte do processo.”⁶⁶

Essas rodadas (entre a primeira e a segunda) são precedidas de uma prévia organização das comunidades através de reuniões chamadas de preparatórias intermediárias. Nessas reuniões a comunidade reúne o conjunto de demandas aprovadas em cada uma das entidades ou grupo organizado na

⁶⁵ FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre. Tomo editorial. 2ª edição, 1999. p. 115.

⁶⁶ Fedozzi, *op.cit.*, 1999, p. 118.

comunidade e, a partir daí, são hierarquizadas as prioridades através de negociações e votação. Essas reuniões também escolhem as prioridades setoriais por ordem de importância.

Na segunda rodada das assembleias Regionais e temáticas, o Executivo apresenta os principais elementos da política tributária e de receitas e a política de despesas que deve nortear então, a peça orçamentária do ano seguinte. O Executivo é responsável também por apresentar os critérios que servem como parâmetro para a distribuição dos recursos de investimentos. Este também, é o momento em que os representantes comunitários apresentam para o Executivo e para a assembleia de moradores as demandas discutidas e aprovadas nas reuniões intermediárias das regiões ou temáticas. O outro momento importante desta rodada é a eleição dos representantes do Conselho do Orçamento Participativo, através da escolha de dois membros titulares e dois suplentes de cada região e temática.

SEGUNDA ETAPA:

Nesta etapa organizam-se diferentes instâncias:

1)O Conselho do Orçamento Participativo (COP): Neste conselho os representantes comunitários familiarizam-se com as finanças municipais, defendem e ratificam as prioridades das regionais e temáticas.

2)Os Fóruns de Delegados e as demais instâncias institucionais de participação comunitária. Esta é uma instância colegiada de caráter consultivo, fiscalizados e mobilizador.

3)Os membros das instâncias citadas anteriormente são eleitos através de apresentação de chapas, proporcionalmente à votação recebida por cada uma das chapas. Nesta votação pode participar e votar todos os moradores, maiores de 16 anos. O mandato dos representantes e delegados é revogável pela assembleia ou Plenária Temática.

TERCEIRA ETAPA:

Após a posse dos conselheiros e delegados eleitos inicia-se a fase de detalhamento da elaboração do orçamento. Ao executivo cabe a tarefa de compatibilizar as demandas da população em consonância com as chamadas demandas institucionais (que são as propostas de origem interna) dentro da peça orçamentária, resultando disso, a proposta orçamentária. Neste processo, participam pelo Executivo, o Gabinete Planejamento (GAPLAN) que foi criado de forma informal em 1990 e formalizado a partir de 1994.

Após a definição das prioridades de cada uma das dezesseis regiões, a definição dos investimentos seguirá critérios objetivos definidos pelo Conselho do Orçamento. À estes critérios serão atribuídos pesos em escala de 1 a 3 proporcional à importância dada pelo Conselho a cada uma das questões. Por exemplo: Carência de Serviços ou Infra-estrutura é o que tem maior peso para o Conselho. Depois disso ainda, a nota da classificação é multiplicada pelo peso do critério. Isto então, ordena, a pontuação de cada uma das regiões.

- (1)A carência do serviço ou infra-estrutura urbana, conforme dados fornecidos pela Prefeitura e avaliação conjunta entre essa e os representantes comunitários;
- (2)População em áreas de carência máxima, conforme uma estimativa do número de habitantes nas vilas que não possuem níveis mínimos de infra-estrutura e serviços urbanos;
- (3)População total, da região do Orçamento Participativo;
- (4)Prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela.

Por último, vale destacar que o Orçamento Participativo tem sofrido várias alterações desde sua criação. Em média, até 2001, 45 mil pessoas haviam participado a cada ano, de 32 plenárias regionais e 12 temáticas que se dividiram entre primeira e segunda rodadas. Em 2001, o Grupo de

Modernização do OP simplificou o processo, fazendo com que inicie com reuniões preparatórias em Março e Abril, continuando em uma rodada única, em Abril e Maio e, conclua em Julho, com uma Assembléia Municipal⁶⁷.

Referindo-se a implantação do Orçamento Participativo, Baierle afirma:

*“ em Porto Alegre, estamos partindo de uma etapa em que todo o esforço dos setores organizados envolvidos em torno do orçamento participativo, das ONGs, do governo e dos movimentos populares, era no sentido de afirmar o processo do orçamento participativo , de fazer com que ele acontecesse, com que ele efetivamente recortasse todos os setores da cidade, sobretudo os setores populares, que fosse um instrumento de participação ativa, de inversão de prioridades, e que conseguisse dar conta das necessidades da população”.*⁶⁸

Este foi um dos movimentos organizados pela administração, que também provocou polêmica, mas que trazia a inovação de propor uma nova organização político – estrutural da cidade. Na sua concepção o orçamento participativo serviria para estabelecer um novo paradigma, na medida em que, ao discutir com a população o orçamento municipal por um lado impunha à administração o compromisso de responder às demandas propostas, ao mesmo tempo que comprometia setores da sociedade civil com a elaboração da peça orçamentária. As dificuldades, no entanto, como dito anteriormente, do ponto de vista do mesmo orçamento, eram muitas.

⁶⁷ A respeito, ver www.portoalegre.rs.gov.br/op

⁶⁸ Baierle, Sérgio. Participação e Representação Popular. IN: BUARQUE, Cristóvão et alii. *Balanço das Experiências de orçamento Participativo nos governos locais*. Brasília, GDF/Instituto Pólis, 1998.

O ex-prefeito Olívio Dutra, define os anos de 1989 a 1992, como um momento difícil. Segundo ele (...) “ *Invertemos prioridades, democratizamos as decisões da prefeitura e recuperamos uma relação de poder público com a sociedade baseada em princípios de probidade e transparência. (...) O enfrentamento dessas dificuldades colocou em xeque nossas propostas políticas e nossa capacidade técnica para administrar uma Prefeitura como a de Porto Alegre. Sabíamos que a qualidade de nosso Governo dependeria diretamente do grau de democratização e participação popular que conseguíssemos implantar. Entendíamos também que para desenvolver esse processo era fundamental recuperar a credibilidade do poder público municipal junto à sociedade.*”⁶⁹

Os primeiros quatro anos da administração municipal, desenham um enfrentamento ideológico e uma tentativa do governo municipal estabelecer uma nova forma de relacionar-se com a sociedade. Provavelmente, a mudança mais significativa teria sido, que a partir de 1989, o Poder executivo Municipal passa a elaborar os projetos de lei orçamentária a partir das demandas elencadas pela população de Porto Alegre. Com o advento do orçamento participativo, constituem-se na cidade novos espaços onde são construídas as políticas públicas, onde a cidade estabelece uma nova relação com o Estado.

1993 A 1996 - O SEGUNDO GOVERNO

O segundo governo, por representar uma continuidade, apresentou um elemento inusitado.⁷⁰ Pela primeira vez em Porto Alegre, em um período democrático, um partido foi reconduzido ao governo municipal.

⁶⁹ DUTRA, Olívio. Prefácio. IN: HORN, Carlos Henrique (org) *Porto Alegre: O desafio da mudança*. Porto Alegre, Ortiz, 1994, p.7.

⁷⁰ No período de 1946 a 1964 o crescimento do PTB, combinado com a dinâmica das alianças políticas determinou a alternância no Governo da capital gaúcha. No período autoritário, embora o PMDB mantivesse a maioria na Câmara, o prefeito era nomeado – não havia

Assume a chefia do executivo municipal, o Prefeito Tarso Genro, que era vice – prefeito na administração anterior, de Olívio Dutra. Sendo assim, poder-se-ia esperar que os eleitores tivessem uma expectativa, no sentido de que esta continuidade representasse um incremento no desempenho administrativo da gestão municipal.

Em relação as políticas propostas para a cidade, o prefeito Tarso Genro afirma que: (...)” *O governo local deve fazer, empreender, intervir, não somente administrar serviços. A formulação é justa, mas insuficiente. Na verdade, não basta ser um governo promotor, pois os próprios investimentos podem dividir ainda mais a sociedade e aumentar as suas diferenças sociais.*”⁷¹

Segundo Genro, o orçamento participativo tratou de algo incomum. Não apenas incentivou a participação de uma forma espontânea, ou simplesmente, de fazer obras, ou ainda contribuir com o aprofundamento da democracia na cidade. (...) “ *Na verdade foi criado um novo centro decisório que, juntamente com o poder Executivo e Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo espaço público. Um espaço público não tradicional, que potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos.*”⁷²

O que melhor refletiria esta intenção seriam os espaços criados na cidade não só através do orçamento participativo, mas também espaços originados a partir do Orçamento Participativo - OP, e que possibilitariam uma prática de descentralização decisória, ou seja, estes

alternância. Com a redemocratização, O PDT ganha em 1985, e o PT, como já dissemos, em 1988.

⁷¹ GENRO, Tarso.SOUZA, Ubiratan de. Orçamento participativo: A experiência de Porto Alegre, *op.cit.*, p.11.

⁷² GENRO, *op.cit.*, p. 12

espaços serviram para um exercício de sociedade civil autônoma, não mais dependente do Estado.

Através dos registros e depoimentos dos integrantes dos três governos, pode-se observar uma firme convicção de que os espaços institucionais até então existentes na cidade, bem como outros que foram criados a partir do advento do orçamento participativo teriam propiciado o fortalecimento de discussões que estariam provocando a população em relação a constituição de direitos de cidadania, entre os quais, teria destacado-se, o de participação, proposta formulada já no primeiro programa de governo. A participação, compreendida como um dos direitos da cidadania, teria promovido um acesso daqueles que até então, estiveram excluídos dos espaços tradicionais do poder municipal. Nessa medida o processo vivido pela cidade não teria servido apenas para apreensão de valores até então não conhecidos, mas também para exercer um controle sobre as ações do Estado.

O Secretário Municipal de Meio Ambiente da segunda administração apresenta um pouco desta visão de administrar: (...) “ *O município era algo que era um protagonista muito frágil ou não era protagonista. No momento que se imagina a cidade, a população como construtora e pensa bases comunicantes entre a fração do Estado e a comunidade, mais agéis, isso implica num tipo de funcionário público, de técnico que se disponha a dialogar com isso, a realizar isso, ou ter o seu trabalho controlado não só pela hierarquia interna, mas controlado também pela comunidade. De qualquer maneira, essa fronteira que se estabeleceu entre a máquina pública, entre o poder público e a estrutura pública e a comunidade é a fronteira também do não controle da comunidade sobre essa estrutura administrativa.*”⁷³

A afirmação do então Secretário Gérson Almeida, toca naquele que é o problema central desta Dissertação: qual a opinião do funcionário sobre o seu trabalho, sobre a estrutura da PMPA e a possibilidade de ruptura com

práticas anteriores que eram impermeáveis ao controle público sobre a estrutura da administração municipal.

Será que a partir das iniciativas de governo, dos novos procedimentos decisórios, através do orçamento participativo, teria mudado a estrutura interna e a própria organização das instituições do poder local? Pode-se imaginar que , a partir disto da descentralização decisória, o governo teria novas tarefas, levando a uma reorganização da própria rotina dos funcionários públicos. Imagina-se que houve uma necessidade de que estes funcionários se dispusessem, se adequassem, e se reestruturassem frente a esta nova organização. Teria isto ocorrido?

Espera-se que nesta nova organização da cidade, não seja somente, como disse o secretário, a hierarquia interna da máquina Estatal que controle o funcionamento do trabalho do servidor, mas também, que a parcela da sociedade civil que começou a intervir a partir do advento de novos espaços de controle público, possa exercê-lo sob o quadro administrativo. Espera-se portanto, um controle de fora para dentro.⁷⁴ Estariam os funcionários preparados para dar conta de um usuário, que torna-se mais atento à sua capacitação técnica e comprometimento?

⁷³ Entrevista realizada pela autora em 2001, com Gérson Almeida, Secretário Municipal do Meio Ambiente na segunda administração.

⁷⁴ Conforme Bresser Pereira: " A sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho do Estado. Ou situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado." PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes (orgs). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo. Ed. UNESP. 1999. p.69.

1997 A 2000 - TERCEIRO GOVERNO

Com a eleição, pela terceira vez, e com a vitória ainda no primeiro turno, estabeleceu-se, de um lado, a ratificação do eleitor em relação a este projeto, e de outro, novos parâmetros estariam constituindo-se em relação a administração pública, como por exemplo: democratização de decisões orçamentárias; a participação da população nas decisões do poder público; estabelecimento de uma nova hierarquia para os investimentos.

Os elementos constitutivos desta terceira vitória, são vistos pelo prefeito Raul Pont, terceiro prefeito eleito pela Frente Popular, da seguinte forma: (...) *“ Os governos Olívio Dutra e Tarso Genro souberam construir essa relação com o partido e também com os movimentos sociais organizados, como sindicatos e associações de moradores. Sem excluir entidades empresariais e associativas que, mesmo com divergências programáticas com a frente popular, tiveram da administração municipal respeito e espaço para a disputa da renda do município e seus investimentos”*.

Raul Pont afirmou ainda que: *“Em Porto Alegre, estamos provando que, com democracia, transparência e reforma tributária progressiva, se atingem consideráveis graus de eficiência, de equilíbrio fiscal, provamos que mesmo na crise , nunca investimos menos de 15% ao ano. Sem planos de demissões de funcionários, mas ao contrário, contratando principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social em que é maior o abandono por parte da união e do Estado”*.⁷⁵

⁷⁵ PONT, Raul. Democracia, Participação, cidadania: Uma visão de esquerda, *op.cit.*, p. 50 e 54.

O Programa de Governo⁷⁶ apresentado pela Frente Popular na disputa eleitoral para a terceira administração apresentava como proposta ações para uma reforma mais ampla do aparelho estatal. Trazia ainda, como proposta estrutural os seguintes aspectos: reduzir os níveis hierárquicos, priorizando o planejamento e o gerenciamento participativo, propiciando desta forma que, os diversos fóruns existentes ou alguns previamente definidos pela coordenação executiva, privilegiassem uma efetiva autonomia e conseqüente descentralização administrativa, tanto na concepção quanto na execução dos projetos públicos.

Outra proposta dizia respeito à capacitação funcional e desenvolvimento gerencial. Tinha como meta a construção de um modelo de gestão participativo através de um processo permanente de desenvolvimento e capacitação dos funcionários, articulado a uma política de qualificação de processos de trabalho. A idéia aparente era organizar um movimento que levasse a um sistema gerencial capacitado para lidar com as dificuldades inerentes de uma gestão estatal, voltada para uma visão de profissionalismo do serviço público. A idéia matriz para esta terceira gestão, de acordo com os documentos eleitorais, era a criação de mecanismos de incentivo ao trabalho e qualificação profissional; recuperação dos instrumentos de autoridade gerencial; valorização da função gerencial e por último criação de um programa de atenção à saúde do trabalhador público municipal e melhoria das condições de trabalho.

Desse ponto de vista estabelece-se uma diferença estrutural de organização para a cidade. A diferença é que neste novo desenho, o poder administrativo propõe uma forma de organização interna que –segundo os seus formuladores– deveria romper com lógicas clientelistas ou de favorecimentos pessoais. Seguindo esta perspectiva, o trabalho do serviço público não deveria mais ser permeado por relações pessoais, mas com uma política que visaria um atendimento equânime para toda a cidade. Neste caso,

⁷⁶ As propostas aqui destacadas foram retiradas do caderno do programa de Governo para a

se levado a efeito, o trabalho do servidor público passaria por um controle social, onde os resultados não se dariam numa única esfera, a das respostas as demandas, mas também responderia a um conjunto de ações que buscam uma eficácia do serviço público e conseqüentemente da gestão estatal.

Esta terceira gestão buscava, através de seu programa, uma reforma de Estado, orientada pela premissa que nenhuma ação administrativa interna ao aparato estatal poderia conduzir a ações inovadoras, sem enfrentar uma cultura dominante do serviço público e dos diversos interesses corporativos que por ela transitam. O programa neste sentido não teria viabilidade se não construísse uma sólida aliança com os funcionários da Prefeitura. Precisava portanto, uma adesão, e neste sentido, um elemento fundamental deveria ser o da explicitação da função do servidor público: seu compromisso; tarefas; profissionalismo; imparcialidade entre outros. A partir desta concepção, de que o trabalho do servidor é público, que está a serviço da comunidade, da cidade como um todo, e necessitando, portanto, uma nova idealização, um esforço do conjunto dos funcionários no sentido de rever a cultura tradicional do servidor público. Nesta nova cultura, sempre segundo a proposta da coalizão vitoriosa, o servidor deveria ser transparente na realização das tarefas, prestando contas à sociedade, superando a “atual” situação de opacidade, na qual as responsabilidades estão dispersas, difusas, e que os problemas existentes não são enfrentados, mas repassados, e o Estado é praticamente impermeável a cidadania.

Na busca deste profissionalismo do serviço público, a proposta desta terceira administração era de integrar os servidores a uma ação de defesa do Estado e de mais eficiência no serviço público, ou seja, de uma profissionalização através de um alinhamento de interesses profissionais comprometidos com a criação de um novo padrão de desempenho e redução de custos, recuperação da imagem do servidor público junto a sociedade,

melhorias salariais e nas condições de trabalho e ampliação dos investimentos na cidade.

Vale destacar que, o Programa de Governo da terceira gestão, apresentou uma ênfase para a questão do funcionalismo, inexistente na plataforma eleitoral das gestões anteriores do mesmo partido. Pode-se compreender esta sensibilidade como resultado de que, para qualquer governo, é muito difícil passar por três administrações sem que aja algum tipo de desgaste, de acomodação ou de perda de qualidade de serviço na relação com os funcionários municipais.

Neste caso, este estudo, vai examinar a extensão em que ocorreram mudanças efetivas, na relação do serviço público com a organização burocrática e o processo democrático de decisão da administração municipal. Em que medida as tensões entre burocracia e democracia contribuíram para a superação e ou avanço do serviço público na cidade de Porto Alegre.

Capítulo III

Uma radiografia do funcionalismo público municipal de Porto Alegre

O objetivo deste capítulo é fazer uma reconstituição do perfil dos funcionários municipais de Porto Alegre. Para isto foram utilizados dados sobre a distribuição dos servidores do quadro e material obtido a partir da aplicação de um questionário em uma amostra de funcionários de nível médio e superior da PMPA.

Pretende-se através do conjunto das entrevistas realizadas, (re)constituir a situação funcional quanto a mobilidade social, capital cultural, formas de ingresso e relação com a carreira pública, e a relação destes com o conjunto de políticas implementadas pelo governo municipal a partir de 1989. Neste sentido busca-se elementos para entender as reações do corpo burocrático frente a inovações nos processos decisórios locais.

CARACTERIZAÇÃO DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A partir de 1989 a Prefeitura Municipal de Porto Alegre organizou-se através de uma estrutura que reúne entre a Administração centralizada, Autarquias, Fundação e Empresas Públicas, um total de 24 órgãos⁷⁷, assim compostos:

I. Gabinete do prefeito – GP e Gabinete do Planejamento – GAPLAN.

II. Administração Centralizada, formada por:

Secretaria Municipal de Administração – SMA; Secretaria de Governo Municipal – SGM; Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAM; Secretaria Municipal de Cultura – SMC; Secretaria Municipal de Esportes – SME; Secretaria Municipal de Educação – SMED; Secretaria Municipal da Fazenda – SMF; Secretaria Municipal de Indústria e Comércio – SMIC; Secretaria Municipal de Obras e Viação – SMOV; Secretaria Municipal de Saúde – SMS; Secretaria Municipal de Transportes – SMT; Secretaria de Planejamento Municipal - SPM ; Secretaria de Captação de Recursos – SECAR; Procuradoria Geral do Município – PGM; Departamento Esgotos Pluviais – DEP.

III. Autarquias, formadas pelos departamentos:

Departamento Municipal de Limpeza Urbana – DMLU; Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB; Departamento Municipal Água e Esgotos – DMAE.

IV. Fundação:

Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC.

V. Empresas Públicas:

Empresa Portalegrense de Turismo – EPATUR

Companhia CARRIS Porto-alegrense. - CARRIS

Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre -
PROCEMPA

Empresa Pública de Transporte e Circulação - EPTC

Este conjunto de órgãos da prefeitura Municipal de Porto Alegre, reunia em 2001 um número de 26.732 funcionários (incluindo inativos).

Para o estudo em questão, vale destacar, que o número dos funcionários a ser considerado são os ativos da Administração Direta, incluindo ainda, os funcionários cedidos da Secretaria Municipal de Transporte (SMT), para a Empresa Porto-Alegrense de Transporte e Circulação (EPTC), perfazendo um total de 14.305.

Os Servidores Públicos Municipais Ativos⁷⁸ estão divididos em Cargos de provimento Efetivo, Cargos em comissão Puro, Cargos em Extinção e os Celetistas .

TABELA 05
Distribuição dos funcionários públicos
municipais de Porto Alegre, 2001

ATIVOS					INATIVOS	TOTAL
CPE	CCp	EXT	CLT	TOTAL	IN	AT+IN
17.146	578	389	3.368	21.481	5.531	26.732
(79,8%)	(2,7%)	(1,8%)	(15,7%)	(100,0%)		

⁷⁷ Todos os dados foram fornecidos pela Secretaria Municipal de Administração – SMA/PMPA – em 30 de novembro de 2001.

Os funcionários Ativos (AT) – são aqueles que estão em atividade na atualidade e dividem-se em funcionários do quadro de provimento efetivo, cargos em comissão puro, funcionários de cargos em extinção e celetistas. Os Inativos – (IN) – são os funcionários que já estão aposentados.

Os funcionários que ocupam os cargos de provimento efetivo – CPE - são aqueles admitidos na prefeitura por concurso público. Em relação aos cargos em comissão puro – CCp - deve-se destacar que o número oscila muito, em função da característica do cargo. O CCp, como são chamados os funcionários que assumem atividades a partir da eleição do prefeito e da nomeação dos secretários, são cargos de caráter político não pertencendo aos quadros de servidores efetivos da prefeitura. Devem sair quando chega ao fim o mandato do chefe do executivo, ou quando há alternância na composição dos quadros da administração municipal. É importante ressaltar que os funcionários de provimento efetivo da prefeitura, podem também, ser detentores de cargo em comissão, sendo que isto estará contando como tempo de serviço, com todas as vantagens previstas para os funcionários municipais. Existem portanto, os cargos em comissão “puros”, aqueles que não tem vínculo com a prefeitura, e os cargos em comissão exercidos por funcionários do município e que assumem um cargo em comissão durante um período, para cumprir função, geralmente política.⁷⁹

Os cargos em extinção – (EXT) – são aqueles relativos a funções que deixaram de existir, deixando de compor o quadro de pessoal por diversas

⁷⁸ CPE – Cargo de Provimento Efetivo; CCp – Cargos em Comissão puro; EXT – em extinção; CLT – Celetistas; AT – Ativos = (CPE + CCp + EXT + CLT) IN – Inativos AT+IN Total de Servidores Municipais

⁷⁹ Quanto à natureza dos cargos comissionados, é importante salientar que, segundo a Constituição de 1988 que prescindem de concurso público as nomeações para cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, tal hipótese requer interpretação restrita, a fim de que se preserve não apenas o sistema do mérito como a possibilidade de profissionalização do serviço público a partir da obediência ao princípio de ampla acessibilidade aos cargos públicos. SANTOS, Luiz Alberto dos. Cargos em Comissão: Do Nepotismo e do Clientelismo à Profissionalização. www.pt.org.br/assessor/textocargocom.htm 2001.

razões, tais como professor de técnicas agrícolas, de técnicas domésticas, entre outros.

Outro destaque a ser dado é em relação aos funcionários celetistas. Desde 1988, através da Constituição Federal, ficou definido que funcionários públicos seriam admitidos somente por concurso público. Estes funcionários celetistas são antigos, anteriores a esta definição em lei. Na Secretaria Municipal de Administração não há um registro global destas entradas, apenas uma idéia genérica de que estes funcionários foram entrando na prefeitura, na época do regime militar, quando não havia eleição para o executivo, e muitos destes funcionários “foram ficando”. Muitos entraram na Justiça do Trabalho provando que tinham vínculo direto com a administração municipal, e assim foi dado ganho de causa a estes funcionários, que desta forma passaram a compor o quadro funcional da prefeitura.

Os funcionários municipais gozam também de outras vantagens, entre elas, a mais importante na atual estrutura da administração é a da Função Gratificada – FG. Hoje no município existem um total de 1594 funções gratificadas somente na administração centralizada. Cabe destacar que este número refere-se a funções gratificadas não incorporadas; apenas se um funcionário ocupar uma FG durante o período de 10 anos consecutivos, esta FG é incorporada ao salário do funcionário.

A seguir apresento uma tabela que tem por objetivo mostrar a variação do número de funcionários de 1989, quando a Frente Popular assumiu a prefeitura, em comparação com os dados atuais sobre os funcionários da prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Os números apresentam o crescimento relativo de pessoal por quadro e órgãos de lotação no período de 01 de janeiro de 1989 a 30 de novembro de 2001.

TABELA 06
Variação do quadro funcional
(em %, 1989 – 2001)

Órgãos	Variação Percentual no período					
	CPE	CCp	CLT	AT	IN	AT+IN
GP	34,4	100,0	300,0	58,8		58,8
GAPLAN	-	-	-	-	-	-
SECAR	-	-	-	-	-	-
PGM	43,3	80,0	-87,5	31,5	-	31,5
DEP	81,1	266,7	-82,0	-8,5	-	-8,5
SGM	20,6	0,0	-73,9	12,9	-	12,9
SMA	-32,5	35,7	-34,5	-31,1	-	-31,1
SMAM	81,1	82,3	-78,5	-4,0	-	-4,0
SMC	102,3	46,1	-29,4	83,7	-	83,7
SME	-	-	-	-	-	-
SMED	147,0	92,8	-69,8	115,1	-	115,1
SMF	-17,6	7,7	-94,1	-21,9	-	-21,9
SMIC	8,6	77,8	-41,9	-2,5	-	-2,5
SMOV	25,0	108,3	-81,7	-21,8	-	-21,8
SMS	116,4	41,7	-75,8	105,7	-	105,7
SMT	-47,7	-80,0	-70,0	-51,0	-	-51,0
SPM	-17,4	100,0	-81,1	-23,5	-	-23,5
DMAE	27,3	27,3	-90,2	1,3	57,7	10,3
DMLU	61,9	77,8	-83,5	-15,8	28,3	-10,2
DEMHAB	-9,7	350,0	-81,3	-40,8	161,2	-30,1
FASC	-	-	-100,0	-100,0	0,0	-100,0
EPATUR	-	-	-94,9	-94,9	-	-94,9
CARRIS	-	-	21,1	21,1	-	21,1
PROCEMPA	-	-	-16,4	-2,0	-	-2,0
EPTC	-	-	-	-	-	-
TOTAL	60,8	148,1	47,4	22,6	34,2	24,8

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre – Secretaria Municipal de Administração

De acordo com a tabela, pode-se verificar um aumento no quadro de funcionários da Administração Municipal entre 1989 e 2001. Esta variação foi mais significativa entre os cargos de provimento efetivo (CPE), os Cargos em Comissão Puros (CCp) e os inativos (IN). Chama atenção, especialmente, o incremento observado entre os cargos em comissão, significativamente superior a variação registrada para o conjunto dos funcionários. Sendo que destes, destaca-se o incremento no departamento de Esgotos Pluviais -DEP, Secretaria Municipal de obras e Viação - SMOV e Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB.

Este fenômeno pode ser melhor entendido a partir do testemunho do ex-prefeito Raul Pont em entrevista à autora:

“ No ponto de vista da relação dos funcionários do quadro com os Ccs, o que tem sido a norma nos nossos governos - e o que acho que também acontece no governo de outros partidos – se usa um Cargo de Confiança ou a indicação de um secretário, de um subsecretário, de um coordenador, de chefias de órgãos ou departamentos por uma questão de confiança, de se ter a garantia que aquele órgão vai funcionar a contento, vai ter mais agilidade e não ficar preso a uma política de empurrar com a barriga ou – mais grave – de sabotagem a um governo por divergências políticas. Então o Cargo de Confiança tem como objetivo ampliar o número de pessoas de livre indicação dos mandatários para que eles possam ter uma rede de relação mais direta com o conjunto de funcionários.”⁸⁰

Sobre esta questão, uma outra visão dentro do próprio PT é apresentada por Luiz Alberto dos Santos:

⁸⁰ Entrevista concedida a autora em dezembro de 2001, pelo ex-prefeito Raul Pont.

“Todavia, é de considerar que não basta ser servidor, ou de determinada carreira, para fazer jus ao cargo comissionado: é necessário que o acesso seja atrelado a processos de qualificação para o exercício da gerência e do assessoramento, guardando correspondência com a posição do servidor de carreira. A redução de espaço para as nomeações políticas ou para rotatividade das chefias, além de contribuir para o aumento de eficácia e da eficiência da ação do governo, teria o aspecto moralizador de retirar de circulação a moeda de troca tantas vezes associada a corrupção em nosso país e que freqüentemente serve à subversão do sistema do mérito. Além disso, a existência de carreiras às quais estejam vinculadas linhas de acesso pode ter grande importância para assegurar a organicidade e continuidade das políticas públicas”.⁸¹

Em relação a esta modalidade de funcionários, deve-se chamar atenção para o Gabinete de Planejamento, órgão não existente até 1989 e, portanto, deve-se creditar a isso, o crescimento de CCp.

O crescimento no DEMHAB pode ter ocorrido em função de que, neste órgão, também cresceu o número de inativos. A partir do momento que os funcionários de provimento efetivo vão aposentado-se, se não houver a criação de novos cargos para a admissão de funcionários, os mesmos não podem ser substituídos de uma forma rápida.

Em relação ao celetistas houve, em geral, um decréscimo em função do fim desta modalidade de contratação.

Os cargos de provimento efetivo embora tenham apresentado crescimento, quando se trata de dados agregados, chegaram a registrar variação negativa em órgãos como Secretaria Municipal de Administração (SMA), Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) e Secretaria Municipal de transportes (SMT).

PERFIL DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS

A partir deste ponto, os dados referem-se ao levantamento realizado junto aos funcionários municipais. Como mencionamos na Introdução, das 150 entrevistas definidas previamente, foram realizadas 146, com funcionários das diferentes Secretarias da Prefeitura Municipal de Porto Alegre da administração centralizada e uma Empresa Pública. O número de entrevistas foi definido em função dos limites financeiros e de tempo para a realização do projeto, e se mostrou suficiente para os nossos objetivos.

A entrada nas secretarias ocorreu após solicitação ao Gabinete do Prefeito, sendo que a autorização, através de ofício, foi encaminhado a Secretaria de Administração Municipal e posteriormente à todas as secretarias da PMPA, para que se procedesse as entrevistas. A entrada na Secretaria era oportunizada de diferentes formas. Após o contato com o chefe do gabinete ou outro assessor, era indicado um funcionário que seria a pessoa responsável dentro da secretaria para nos fornecer a lista de funcionários e outras informações necessárias – setor, sala, etc. Feito o contato com este funcionário responsável e de posse da lista de servidores da secretaria, procedíamos o sorteio aleatório dos nomes a serem entrevistados.

⁸¹ SANTOS, Luiz Alberto dos. Cargos em comissão : do nepotismo e do clientelismo à profissionalização, *op.cit.*, 2001.

Podemos afirmar que apenas duas secretarias destacaram-se pelo empenho em atender-nos com atenção e preocupação na agilização do trabalho. De uma forma geral não houve interesse em saber o conteúdo do trabalho.

Não houve dificuldades no acesso às diferentes secretarias, em apenas uma, -na Secretaria Geral de Governo - foi solicitado o ofício referido anteriormente, e em outras duas houve problemas mais desagradáveis. As principais dificuldades concentraram-se na realização das entrevistas. Após o sorteio do funcionário a ser entrevistado, agendava-se as entrevistas, sendo que muitas vezes não conseguia-se encontrar, posteriormente, o funcionário sorteado no dia previamente agendado. Em uma das secretarias, retornou-se várias vezes ao órgão sem que se encontrasse o funcionário sorteado para a entrevista. Em alguns casos, realizou-se novo sorteio, em outros, era marcado horário e esperava-se muito tempo pelo momento da entrevista.

De uma forma geral, esta entrada foi difícil, não porque houvesse procedimentos ou regras que dificultassem o contato interno, mas justamente pela falta de regras e procedimentos previamente estipulados. O processo de entrada em cada uma das secretarias alterava-se de acordo com a disponibilidade da pessoa que contatávamos em cada uma. Em algumas éramos muito bem recebidos, em outras não. Algumas vezes, como é natural, as pessoas negavam-se a responder aos questionários.

O levantamento buscou estabelecer fundamentalmente: a caracterização demográfica e sócio - econômica, opiniões sobre a própria profissão, expectativas, avaliação das políticas implementadas pela Prefeitura, e a percepção do efeito dessas para o funcionalismo e para a sociedade.

A primeira Tabela a ser apresentada indica a distribuição do percentual de entrevistas realizadas em cada um dos órgãos da administração central, em relação ao total de entrevistas aplicadas.

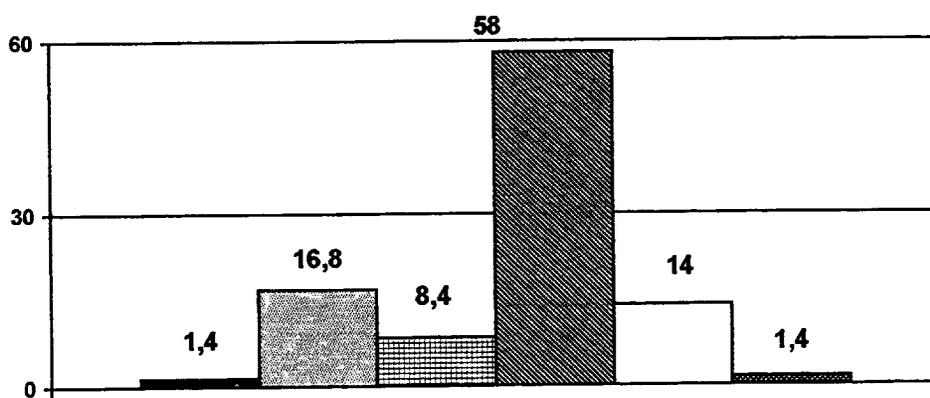
TABELA 07
Distribuição dos funcionários entrevistados
Segundo Secretaria em que trabalha

Secretarias	% em relação total amostra
SMED	15,4
SMS	12,6
SMF	7,0
SMIC	7,0
SMOV	7,0
SMA	7,7
SMT/ EPTC	7,0
GAPLAN	3,5
PGM	6,3
SGM	6,3
SMAM	7,0
SMC	6,3
SME	3,5
SPM	3,5
TOTAL	100,0

Em relação a idade dos funcionários, o que a pesquisa mostrou é que o servidor mediano possui 39 anos, podendo ser considerado relativamente jovem. Funcionários situados em faixa etária mais avançada (acima de 50 anos) foram relativamente restritos (11,9%), o que pode ser comprovado também com a semelhança com o valor médio da distribuição (39,4 anos). Em outras palavras, não há uma proporção significativa de servidores antigos, para os quais, supostamente, seria mais difícil a tarefa de incorporar métodos e rotinas distintos daqueles incorporados ao longo da experiência profissional. Observação corroborada, ainda, pela constatação de que 69,9% dos servidores ingressaram na Prefeitura Municipal de Porto Alegre após 1988, ou seja, já durante o período dos governos petistas.

É possível verificar a qualificação do corpo de servidores municipais observando que, entre os entrevistados aproximadamente 70% dos servidores cursaram o ensino superior. Entre eles, 58% possui o 3º Grau completo, e, entre estes 15,4% alcançaram uma pós-graduação. Por sua vez, 8,4% tem o terceiro grau incompleto. Quanto ao nível médio, 16,8% tem o 2º grau completo e 1,4% incompleto.

**GRÁFICO 01:
Escolaridade funcionários**



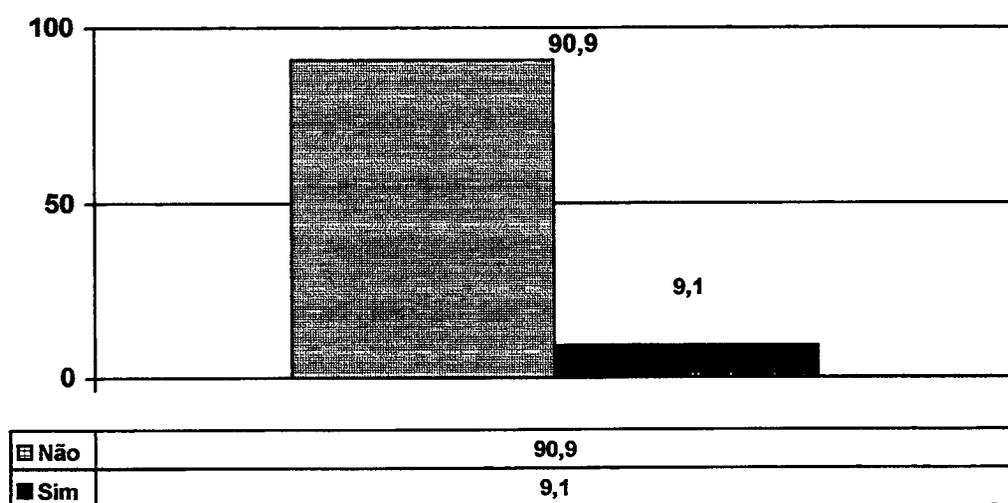
■ 2º Grau incompleto	1,4
▨ 2º Grau Completo	16,8
▩ 3º Grau incompleto	8,4
▧ 3º Grau Completo	58
□ Especialização	14
▦ Mestrado	1,4

Em relação a origem dos servidores, a pesquisa revelou que quanto ao local de nascimento, 64,3% dos funcionários são nascidos na cidade de Porto Alegre; 32,2% vem do interior do Estado do Rio Grande do Sul; 3% de outros Estados e 2% do Exterior (Argentina e Uruguai).

No questionamento sobre se a prefeitura é seu primeiro emprego, a grande maioria dos servidores (90,9%), não teve na prefeitura seu 1º emprego,

portanto, apenas 9,1% tem na PMPA sua primeira experiência profissional. Entre os que disseram já ter trabalhado antes de ingressar na PMPA, 25,9 trabalhavam no setor público.

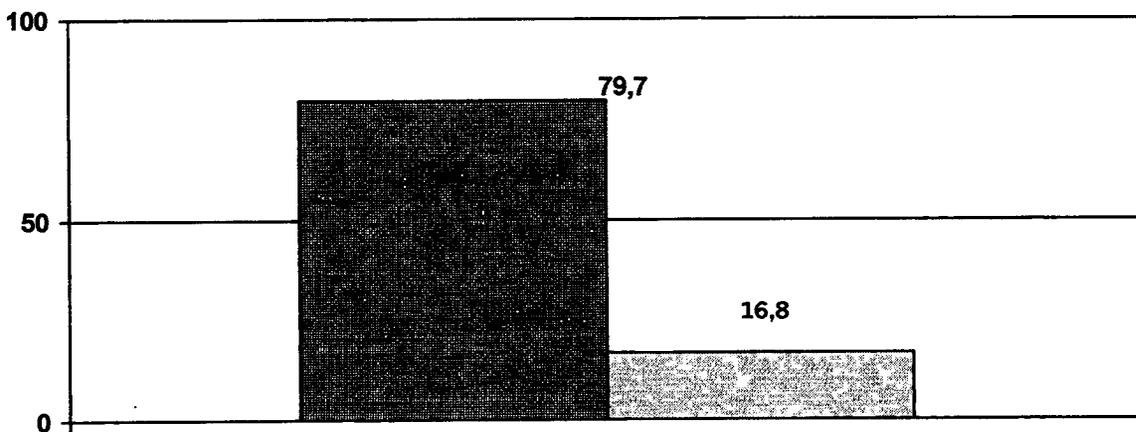
GRÁFICO 02:
Prefeitura é o primeiro emprego?



Outro dado interessante para desenhar o perfil dos funcionários, é saber se existe uma mobilidade muito grande a partir do ingresso dos mesmos. O que percebe-se é que cerca de 80% não alterou de cargo desde sua entrada na PMPA. Apenas, 16,8% mudou de cargo. Aqui é necessário ser feita uma ressalva: cargo é objeto do concurso, ou seja, para alterar somente sendo realizado outro concurso. O que pode haver é que um funcionário entre num determinado cargo e trabalhe em outro, como por exemplo: entrou no concurso – no qual está concorrendo a um determinado cargo - de professor e atua como assessor jurídico. Isto entretanto, é considerado dentro da PMPA como desvio de função, mas acontece e o exemplo citado foi “ descoberto” durante a aplicação do instrumento em uma secretaria.

Em relação ao cargo de ingresso, 46,9% tiveram seu ingresso como assistente administrativo; 13,3% como professores; 4,2% como agente fiscal; 3,5% como escriturário; 2,8% como técnico científico e 2,1% são procuradores e administradores, todos os dois cargos de nível superior. O restante está dividido em diferentes cargos de acordo com as atividades específicas das secretarias onde foram realizadas as entrevistas. É preciso lembrar que a Secretaria Municipal de Educação também recebe assistentes administrativos, ao contrário do que poderia ser pensado, pois nas secretarias das escolas trabalham assistentes administrativos.

GRÁFICO 03
Mudou de cargo desde ingresso?

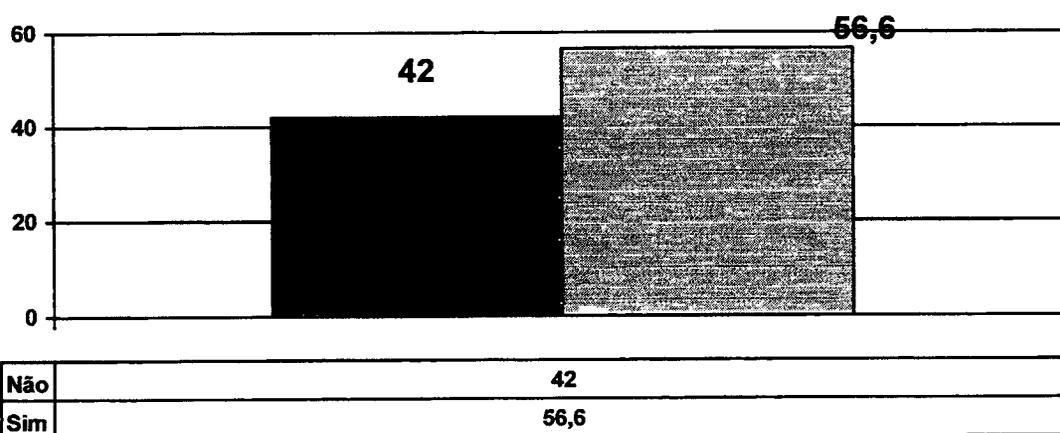


Não	79,7
Sim	16,8

Quanto a mobilidade interna, percebe-se haver uma movimentação significativa. Entre os entrevistados, 56,6% já trocaram de setor dentro de sua secretaria. Ao serem questionados sobre o porque destas mudanças, a maior frequência (38,3%) das respostas indicou ter sido por convite. Em função de aumento de remuneração foi indicado por 11,7% e para trabalhar na sua área de atuação apenas 3,3% dos servidores indicaram esta resposta. Entre os

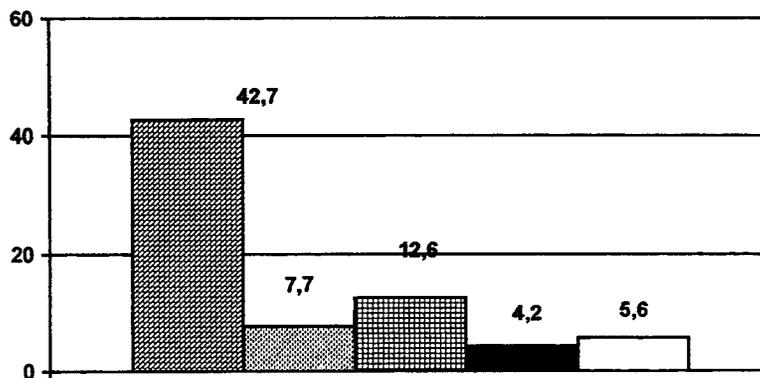
entrevistados, 28,3% optaram pela alternativa outra resposta. Entre as outras razões para mudanças foram apresentados os motivos de alteração de chefia e desejo próprio. As demais repetiram-se dentre as que já haviam sido apresentadas, diferenciando-se apenas na questão de que os entrevistados agruparam duas opções já colocadas anteriormente.

GRÁFICO 04:
Sempre trabalhou no mesmo setor?



Chama atenção que, quando questionados sobre qual é a sua profissão, 42,7% dos servidores apresentam como profissão a condição de funcionário público. Contrastando inclusive, com o dado anterior sobre a formação de 3º grau, que entre os servidores municipais é alta. Entre estes 12,6% são professores. O presente índice destaca-se em função de que na Secretaria Municipal de Educação foi onde houve um maior número de entrevistas, em função de ser a que tem o maior número de funcionários da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Destes, 7,7% são assistentes administrativos e 5,6% são administradores, com formação superior.

**GRÁFICO 05:
Profissão dos Funcionários**



▣ Funcionário Público	42,7
▣ Assistente Administrativo	7,7
▣ Professores	12,6
▣ advogados	4,2
▣ Administradores	5,6

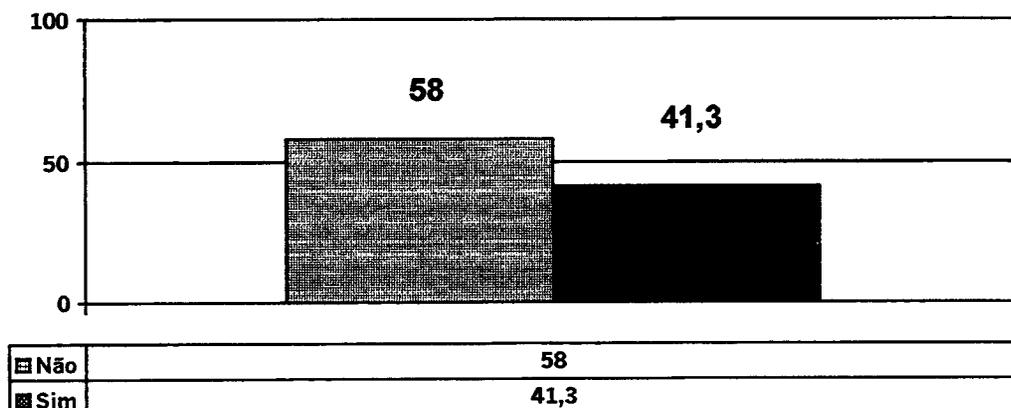
Em relação a função que os servidores ocupam atualmente nas secretarias entrevistadas, a pesquisa indicou que a grande maioria, 37,1% são assistentes administrativos. Um dado que chamou atenção nesta questão, é que 5,6% dos entrevistados disseram que seu cargo é “chefe”, aqui vale fazer uma ressalva que chefe não é um cargo, mas sim uma função exercida durante um período da vida funcional do servidor em questão. Entre as demais destacaram-se: 4,9% são professores, 5,6% são técnicos, 4,2% agente fiscal, 3,5% administradores, entre outras.

Entre os entrevistados, 41,3% são detentores de função gratificada, enquanto que 58,0% não a possuem⁸². Pode-se afirmar que é um número bastante alto se comparado com o número de entrevistas realizadas.

⁸² Um entrevistado, da EPTC, não respondeu à questão.

Praticamente metade dos entrevistados ocupam um cargo com função gratificada. É bastante significativo este percentual.

GRÁFICO 06: Detém Função Gratificada?



Outro dado constatado é que 65,0% dos funcionários não trabalhou em outro órgão da prefeitura, indicando portanto, que não há uma grande rotatividade dentro da administração pública municipal. Em contraste, 35,0% indicou ter trabalhado em outras secretarias, departamentos ou autarquias da prefeitura de Porto Alegre.

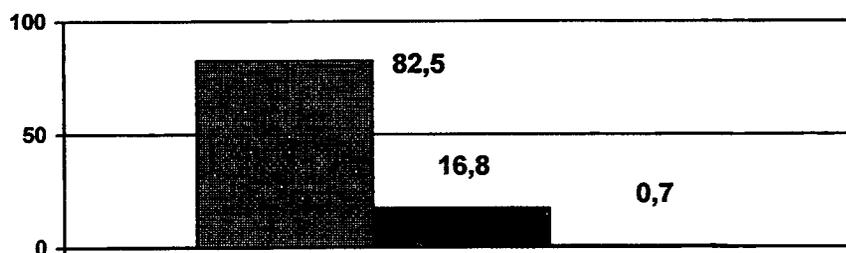
Quanto a mudança de setor dentro da mesma secretaria, 42,0% indicaram não ter mudado de setor internamente, enquanto 56,6 responderam já ter mudado de setor e 1,4% dos entrevistados não responderam a questão.

A questão que procurou estabelecer em que medida os funcionários participam de algum movimento social, associação, sindicatos, etc... definiu o seguinte: 76,9% dos entrevistados disse não participar de nada, enquanto que 23,1% participam, na sua maioria de associações vinculadas ao próprio exercício de sua atividade enquanto funcionário público. Entre estes, as atividades que se destacaram foram: Sindicato de Professores do RS – Cpers

,Associação de Trabalhadores em educação do Município de Porto alegre- Atempa, Associação dos funcionários da SMOV entre outros. Menos de 1% participam de igrejas, movimento comunitário e movimentos sociais em geral.

Outra questão que dizia respeito a participação, estava vinculada a filiação partidária. Entre eles, 82,5% não são filiados a nenhum partido político, enquanto que 17,5 são filiados⁸³. Destes 16,8% são filiados ao Partido dos trabalhadores – PT e 0,7% filiados ao Partido Democrático Trabalhista – PDT.

**GRÁFICO 07:
Filiação Partidária**



■ Não é filiado	82,5
■ PT	16,8
■ PDT	0,7

Sobre a profissão dos pais identificou-se que 72% possui um status equivalente ao dos pais, enquanto que, 18,9% sofreram uma mobilidade descendente, uma vez que o pai tinha uma formação superior, com profissões colocadas numa escala sócio - econômica acima dos entrevistados. Entre as profissões destacam-se médico, engenheiro, jornalista , advogado, auditor fiscal, empresário e militar.

⁸³ Importante registrar, mais uma vez, que os CCs puros não foram incluídos na amostra, apenas funcionários de carreira

Ao contrário, 9,1% sofreram uma mobilidade ascendente. Entre estes, os pais tinham profissões como ambulante, mestre de obras, jornalista, operário, vendedor, marceneiro, mecânico entre outras.

Em relação a profissão das mães, identificou-se que 47,6% destas são do lar, 10,5% são funcionárias públicas, 8,4% são professoras, 4,1% trabalham no comércio. O restante divide-se em várias outras profissões.

Capítulo IV

Burocracia e Democracia: O olhar do funcionário do município de Porto Alegre sobre esta tensão

Mudar a administração pública exige dos funcionários modificações. A crise do Estado tem se traduzido, entre outras coisas, no aparecimento de diferentes demandas por maior descentralização na gestão dos serviços públicos. Descentralização pode significar transferência de encargos de órgãos federais para os municipais e uma nova postura para o desempenho das tarefas governamentais frente a estas, mas também pode representar uma aproximação das decisões sobre a sua implementação em relação a cidadãos-usuários.

A Reforma do Estado e da administração pública demarcam novos contextos e realidades de uma forma geral. Isto, portanto, impõe uma necessidade de articular a relação do governo e da sociedade em geral, criando e elaborando novos critérios, pautas e dinâmicas diferentes daquelas que a administração pública estava acostumada. As relações consubstanciadas no clientelismo e no paternalismo tendem a perder eficiência diante de espaços que invertam este tipo de prática.

A nova dinâmica estatal procura estabelecer nova racionalidade político – administrativa como condição central para dar maior eficiência para as funções do governo, imprimindo assim, fins políticos que estejam em consonância com as demandas da sociedade. Capacitação técnica, de um lado, comprometimento com a accountability passam a ser atitudes e requisitos indispensáveis a todo funcionário público, pois somente desta maneira será reconstituída a estrutura burocrática do Estado frente às novas expectativas de uma sociedade cada vez mais crítica, exigente e carente.

Como se tem afirmado capacidade técnica, por si só, se mostra insuficiente para impulsionar este “novo” serviço público. Estabelecer uma relação governo - sociedade, permeada pelo controle público e participação social é uma condição para enfrentar as mudanças exigidas pela nova ordem política.

A importância da profissionalização do funcionário público é um desafio para a democracia não só no Brasil, mas também para toda a América Latina. Jorge Cruz ao realizar estudo sobre a importância da profissionalização do funcionário público, afirma que o desafio colocado ao servidor impõe o estabelecimento de mecanismos que busquem uma nova organização da administração pública. Para ele, o servidor público, hoje, tem que estar comprometido com a prestação de contas de seu trabalho para a comunidade além de responder ao combate à corrupção. Para isso, segue o autor deve-se utilizar um conceito da demanda da nova gerência pública: a gerência ética do servidor público como um fator determinante na consolidação da democracia. Embora a sua análise diga respeito ao México, esta reflexão, se estende para toda a América Latina.

“La ética puede ser sólo um instrumento, sólo um medio para alcanzar um fin, pero es um medio necesario. La ética en el gobierno provee las condiciones previas para la elaboracion de buenas políticas públicas. En este

*sentido és más importante que cualquier simple política, porque toda política depende de ella.*⁸⁴

Segundo o autor, uma administração é realmente pública e moderna quando é eficiente, eficaz, competitiva, profissional, descentralizada, com visão de largo alcance, inovadora e com grande espírito de serviço público. A crise da legitimidade do Estado contemporâneo é a crise de legitimidade da administração pública; é o esgotamento de uma estrutura administrativa que cresceu diante da complexidade dos sistemas sociais, econômicos e políticos.

Se o que torna um país democrático são os instrumentos que possibilitam a implementação e ampliação da democracia, o que pode romper com a dinâmica referida pelo autor, são os mecanismos estabelecidos para que, mesmo que as instituições abriguem pessoas que não sejam éticas, exista um controle, que pode ser o de uma sociedade fiscalizadora, entre outros, que cobrem dos funcionários uma postura ética.

Hoje os funcionários públicos encontram-se diante de novos desafios. De um lado, o desmantelamento da estrutura burocrática do Estado ocorrida ao longo dos últimos anos, de outro, devem assumir as novas responsabilidades comprometidas com o fim de velhas práticas clientelistas e do desinteresse pela coisa pública, que agora devem ser substituídas por procedimentos como o da participação e a accountability.

A profissionalização dos quadros da administração pública na atualidade, passa por um despojamento dos processos decisórios tradicionais para consolidar princípios de reinvenção do governo. É fundamental contar com pessoas com capacidade, comprometimento, com um alto espírito de

⁸⁴ CRUZ, Jorge Audelo. La importancia de la profesionalización del funcionario público em el marco de la democracia Latinoamericana. Ier. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad Salamanca, 2002.

serviço público, com visão de futuro e que estejam suficientemente preparados para enfrentar os desafios impostos.

Partindo desses pressupostos, o presente trabalho, procurou identificar através da pesquisa realizada, a visão dos funcionários públicos do município de Porto Alegre sobre esta nova relação entre sociedade e governo implementada na cidade a partir de 1989.

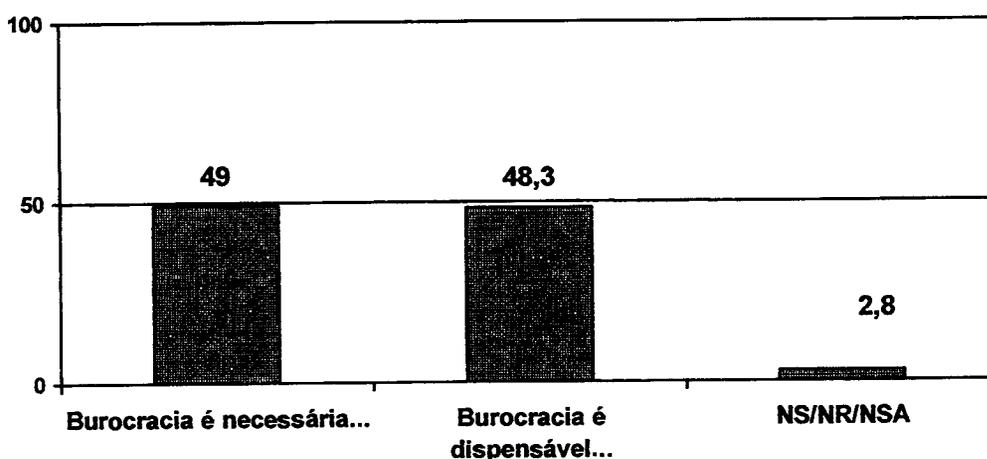
Uma questão pouco estudada e relevante consiste em reconstituir as percepções dos funcionários sobre esse processo. Como este vê as relações entre burocracia e democracia, suas tensões, contradições, complementaridades e em que medida o servidor da administração pública municipal concebe a compatibilidade entre as duas.

Neste sentido, passo a seguir, a expor o olhar do funcionário público sobre as relações entre burocracia e democracia, em particular no espaço da política local, a partir da pesquisa realizada. Estarei ao longo do trabalho apresentando um conjunto de dados, recolhidos a partir da aplicação de um instrumento com questões abertas e fechadas, com o objetivo de estabelecer uma amostra das opiniões dos funcionários municipais da administração centralizada de Porto Alegre.

Especificando um pouco mais as questões apresentadas buscavam a opinião do servidor público sobre: o significado da palavra burocracia; se burocracia e democracia são processos compatíveis; opinião dos funcionários sobre um sentimento disseminado na população em geral de que funcionário público não trabalha; a atuação dos funcionários públicos; sua receptividade a mecanismos de ampliação da participação; às políticas de descentralização; a importância da hierarquia; a qualificação dos funcionários públicos; entre outras.

Inicialmente, nos é permitida uma aproximação da visão do servidor municipal quando se examina suas respostas à pergunta aberta, sobre o significado de burocracia. Reunindo o conjunto de respostas em duas categorias, construídas em torno de significados positivos e negativos obteve-se a seguinte distribuição.

GRÁFICO 08:
O significado de burocracia segundo os funcionários



Na questão "Que significado tem para você, a palavra burocracia?" as respostas, como pode ser visto, ficaram bem divididas. Aproximadamente, metade dos entrevistados, (49%) afirmaram que burocracia é necessária para atender as demandas, exigindo, portanto, regras claras, normatização de fluxos e, fundamentalmente, que isto permite a isenção do serviço público. Em contrapartida, 48,3% dos entrevistados afirmaram que burocracia é dispensável. Existe uma divisão muito nítida na opinião do conjunto dos funcionários entrevistados sobre a importância da burocracia como forma de organização do trabalho.

O que ficou claro ao observarmos as respostas é que, - assim como nas negativas como veremos mais adiante - as afirmações positivas terminam tendo um duplo sentido. Podemos depreender de cada uma delas que, os entrevistados estão ao mesmo tempo concordando que burocracia é fundamental, mantendo, porém, ainda assim, uma margem para a dúvida.

Entre aqueles que atribuem a burocracia um significado positivo destaca-se como representativo as seguintes afirmações:

“ Forma de organizar o trabalho em um órgão complexo, que ajuda a evitar fraudes.”

“Ela é necessária enquanto não pejorativa, enquanto não entrar o bom andamento do serviço. O cara que “inventou” a burocracia deve estar se revirando no túmulo, pois o sentido que ele deu a ela não tem absolutamente nada com o que muitas vezes é, ou passam às pessoas em geral.”

“Burocracia está ligada a hierarquia, que nem sempre se mostra negativamente.”

“Conjunto de normas com o objetivo de organizar e viabilizar o funcionamento do serviço público.”

“É um mal necessário, mas acredito que 90% dos casos o encaminhamento dentro da estrutura do município possa ser facilitado pelas novas tecnologias e métodos de trabalho”.

As respostas apresentam uma visão que não se pode dizer que seja otimista em relação a sua própria função. Entretanto não deixam de valorizar o aspecto normativo da burocracia, com o intuito de organizar e agilizar o seu trabalho.

Por outro lado, outra metade dos entrevistados afirmou o contrário, sugerindo que burocracia é algo dispensável, em função da morosidade, dos

entraves que a mesma provoca. Estaria associada a algo que não funciona, que provoca muita demora. Há um sentido pejorativo que conduz à idéia de lentidão no serviço público. Porém, também não deixam de apresentar um sentido dúbio, como pode ser observado nos depoimentos abaixo:

“Significa uma palavra que tranca as coisas, é o que me foi passado.”

“Falta de organização, falta de objetividade, falta de apropriação do todo, pois tendo uma leitura global, traça-se os meios para alcançar os fins com organização e objetividade, com isso ganha-se tempo, qualidade e produtividade.”

“Entrave, excesso de normas.”

“Burocracia significa demora, falta de comprometimento, tanto das chefias, quanto dos funcionários do que é o serviço público, de direito dos cidadãos de receberem um serviço de qualidade e do nosso dever de prestá-lo.”

“A complicação do que é simples”

Este segmento dos entrevistados, posiciona-se absolutamente contrário à burocracia. Durante as entrevistas, a parcela com aversão a burocracia expressava raiva e indignação quando mencionava-se a referida palavra.

O curioso destas falas que alertam para excesso, entraves, demora e complicação, é que buscam também, o mesmo daqueles que defendem a burocracia: agilidade de fluxos e organização. Mesmo as falas que expressam que burocracia é um mal necessário ou algo pejorativo, deixam implícito também, que se há um aspecto negativo, ainda assim, ela deve existir para possibilitar que o trabalho tenha fluxos e organização.

Através desta questão os servidores expressaram, que dentro do serviço público existe a necessidade do estabelecimento de fluxos, normatização de ações e responsabilização pelos encaminhamentos e respostas às demandas. Afirmam que o funcionário está capacitado para responder as tarefas, além disso têm uma opinião positiva sobre sua capacitação e especialização para a atuação no interior da administração pública.

Outras respostas que ainda podem indicar uma posição avessa a burocracia, não deixam de ser dúvidas, como veremos a seguir:

“Burocracia é um mal necessário”;

“É a marca registrada do terceiro mundo, mas no Brasil ainda é necessário na Administração Pública.”

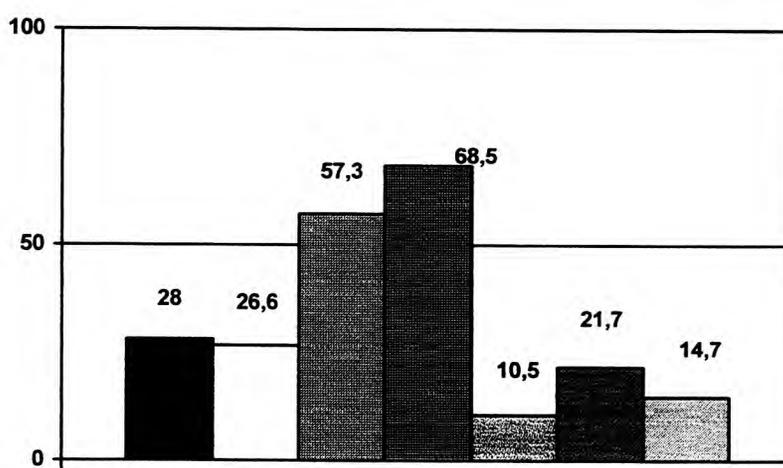
Essa contradição entre a associação da burocracia como algo negativo e, ao mesmo tempo, uma expectativa por regras, normas, fluxos rotineiros e previsíveis pode ser compreendida a partir de uma das respostas “positivas”. O sentido atribuído no Brasil, pelo senso comum, a burocracia, a torna equivalente a tudo aquilo que o Estado tem de negativo, fazendo dela uma palavra maldita. Outra confusão muito comum é a que acontece entre burocracia – capacitação técnica, regras, normas, fluxos - e burocratização que é o endurecimento, o entrave, o excesso de normas e fluxos que contribuem para o não funcionamento do serviço público.

A questão⁸⁵ seguinte na abordagem das percepções dos funcionários municipais foi realizada direcionando as alternativas em positivas e negativas

⁸⁵ Entre os itens citados abaixo, quais são para você os que melhor definem burocracia:
(indicar até três) () Serviço qualificado () emperramento, trâmites lentos () funcionário incapaz () capacidade técnica

como: serviço qualificado, emperramento, trâmites lentos, funcionário incapaz, capacitação técnica, especialização de funções(cada um tem a sua função) e funcionário incapaz. Nas respostas os entrevistados, muitas vezes diziam, que todas definiam burocracia. Além das alternativas pré – definidas, foi deixado espaço para outras respostas.

**GRÁFICO 09:
Definições burocracia**



■ Serviço qualificado	28
□ Capacitação técnica	26,6
▨ Especialização funções	57,3
▩ Emperramento, trâmites lentos	68,5
▧ Funcionário incapaz	10,5
▦ Funcionário ineficaz	21,7
▤ Outro	14,7

Nesta questão a soma foi superior a 100 por que é de múltipla escolha

A resposta mais freqüente (68,5%) definiu burocracia como emperramento, trâmites lentos, mas um número próximo a este (57,3%) optou por “especialização de funções” que pode ser considerada de sentido positivo.

Em contraste 28% optou por serviço qualificado e 26,6% escolheu a alternativa capacitação técnica. Por outro lado 10,5% indicaram funcionário incapaz e 21,7% optaram por definir burocracia como funcionário ineficaz.

É importante notar que a maioria dos entrevistados (52,4%) atribuíram a burocracia significados, simultaneamente, positivos e negativos. Ou seja, estes funcionários escolheram alternativas que definem de forma mais complexa a palavra burocracia. Fica explícito sua confusão e tensão em relação a burocracia. Os servidores revelaram uma dificuldade para posicionarem-se frente a ela.

A guisa de exemplo destaquei o seguinte: nesta questão haviam 6 alternativas positivas e negativas, mas mesmo assim, os entrevistados optaram por, além das definições apresentadas, escrever outras. Apenas para ilustrar, apresento algumas descritas pelos entrevistados, que não sentiram-se contemplados pelas alternativas que constavam no instrumento:

“Independente de capacitação, eficiência e especialização, se todo o sistema está engessado”.

“Forma arcaica de evitar corrupção”.

“Decisões técnicas sem consulta ao grupo técnico”.

Alguns entrevistados optaram somente pela alternativa outro: ignorando todas as definições apresentadas. Seguem alguns dos exemplos dados:

“ferramenta de controle.”

“ No caso da especialização de funções o problema é que cada um só faz a sua função e fica esperando pelos outros.”

“Acomodação”.

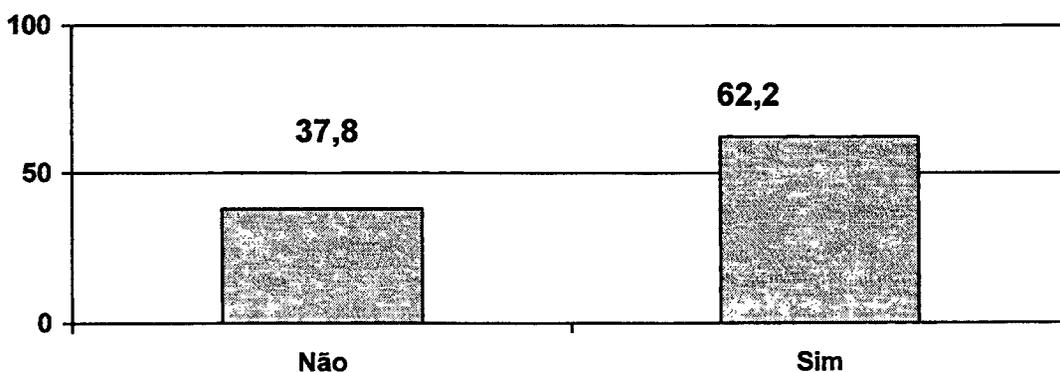
Estas foram algumas das definições dadas pelos entrevistados, entre outras que apareceram para exemplificar burocracia.

O funcionário diz que burocracia significa acomodação, mas ao mesmo tempo se coloca de fora. Aqui o servidor transfere a responsabilidade, não fica claro para quem, menos para ele. Chama atenção também, que, mesmo considerando e assinalando os aspectos negativos, ele para e opina sobre as questões positivas que foram colocadas como sugestões de definição de burocracia.

Dando continuidade à análise da burocracia, na sequência foi proposta a questão em que é questionado em que medida burocracia e democracia são compatíveis.

Nesta questão, percebeu-se que os servidores admitem que burocracia e democracia são compatíveis. Entre os servidores municipais entrevistados, 62,2% responderam neste sentido. Em contrapartida, 37,8% optaram pela incompatibilidade entre ambas.

GRÁFICO 10:
Burocracia e democracia são compatíveis?



Esta questão exige uma reflexão mais aprofundada, pois comparando a distribuição destas respostas com aquelas obtidas na primeira questão - “O que significa burocracia?” - mesmo entre aqueles que dizem que burocracia e democracia não são compatíveis (37,8%), o percentual é inferior àqueles que afirmaram que burocracia é dispensável (48,3%). Ou seja, entre os funcionários entrevistados, existe uma parcela que consideram a burocracia dispensável e ao mesmo tempo compatível com democracia.

O processo experimentado em Porto Alegre apresenta-nos condições diferenciadas para o conjunto de conceitos que me propus a trabalhar nesta pesquisa. Conforme Amorim, *“o Estado constitui um ente cujas características e formas de ação representam a cristalização de valores e padrões historicamente produzidos em um espaço social determinado, o resultado de um tipo de relação entre detentores do poder político e os segmentos da sociedade. Nesse sentido, a ética presente no Estado não é um produto independente da sociedade. A transformação dos valores norteadores da ação pública exige não apenas mudanças internas no Estado, relativas ao seu modo de funcionamento, mas impõe outras profundas nos padrões de ação da sociedade, especialmente nas formas pelas quais se relaciona com o setor estatal”*.⁸⁶

O que quero destacar utilizando a afirmação de Amorim é que os funcionários foram formando um corpo técnico, de forma diferenciada de acordo com cada momento político do governo e do país. A burocracia que foi se formando não só em Porto Alegre, mas também no Brasil é fruto de várias políticas e não de uma única política. A forma de entrada na prefeitura que será trabalhada mais adiante, indica que foram diferentes as formas de ingresso, portanto, não foi exclusivamente o sistema meritocrático, que prevaleceu ao longo da formação da burocracia municipal. Poderíamos dizer que o Estado foi

⁸⁶ AMORIM, Sônia Naves David. *Op.cit.*, 2000.

amalgamando diferentes valores e padrões para este corpo técnico municipal ao longo de sua história. O comportamento e as opiniões dos funcionários são resultados de fatores externos, como exemplo, as pressões da sociedade, como também de mudanças internas que desafiam e impõe padrões de ação múltiplos e por vezes incongruentes.

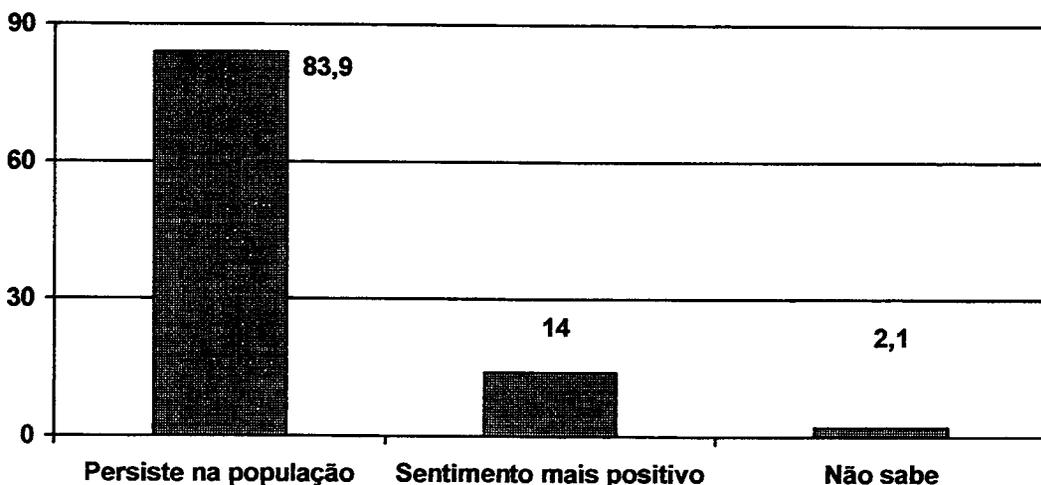
Historicamente o funcionalismo participou do aparelho estatal de forma a perseguir muitas vezes apenas interesses próprios e serem contemplados a partir de arranjos institucionais com estes fins. Em função da ausência de um recrutamento exclusivamente meritocrático, isto por si só, acabou por propiciar a falta de mecanismos que exigissem eficácia no serviço público. O desafio para o funcionário mudar tenciona-o a rever sua postura, suas rotinas e práticas já consolidadas.

A partir dos dados levantados pela pesquisa, em Porto Alegre entretanto, percebe-se uma alteração neste ambiente. O funcionalismo está mais constrangido por uma sociedade que exige um servidor eficiente e qualificado. Como veremos mais adiante, este movimento está acontecendo sem um direcionamento específico do Governo Municipal. Isto significa que a retórica de cidadania, participação política, transparência e accountability estão, quase exclusivamente, voltados para a sociedade e não para o conjunto do funcionalismo público. A descentralização de decisões, que tem um papel central neste governo, ainda que no sentido de transcender o estatal, mas não pode, entretanto, prescindir do estatal, ou seja, dos funcionários.

A seguir apresento duas questões que buscam a opinião do funcionalismo sobre a visão que a sociedade tem de seu trabalho em duas esferas, em relação ao Brasil e Porto Alegre. Nestas duas questões o servidor municipal deu sua opinião sobre o provável sentimento que ainda persiste na população sobre o trabalho do funcionário público brasileiro e a visão que a sociedade Portoalegrense tem sobre o funcionalismo municipal. A questão, apresentada duas vezes ao servidor questionava: "Você acredita que ainda hoje,

está disseminado na população em geral, um sentimento de que funcionário público não trabalha?”

GRÁFICO 11
Sentimento na população de que o funcionário público no Brasil não trabalha

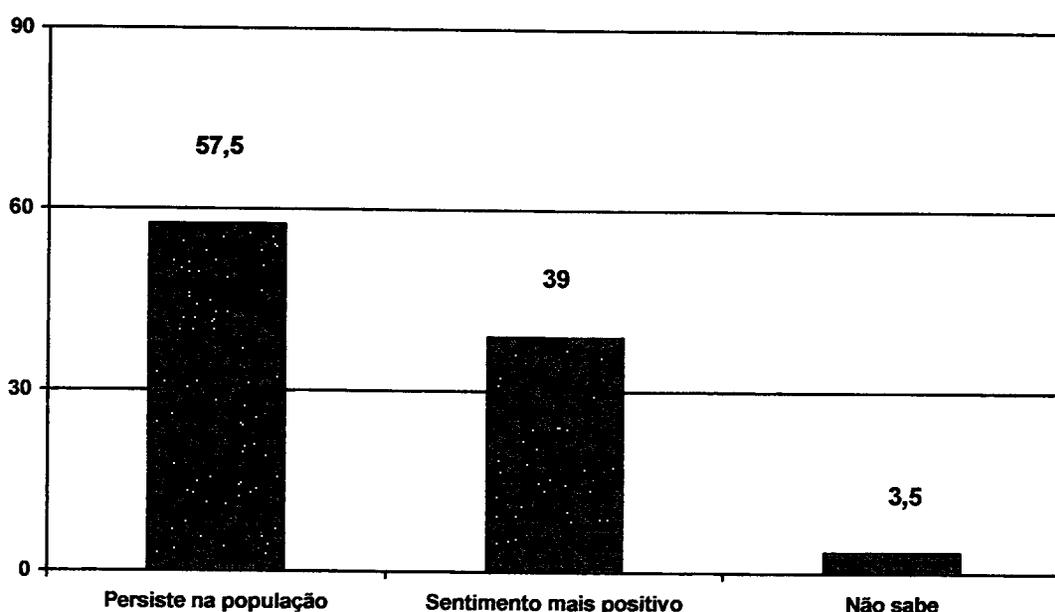


Ao serem questionados sobre, se ainda hoje está disseminado na população em geral, um sentimento de que funcionário público não trabalha, 83,9% dos servidores municipais responderam que ainda hoje, persiste na população este sentimento. Apenas 14,0% acreditam que hoje as pessoas têm uma visão mais positiva do funcionário público.

Observou-se, comparando as duas respostas, que existe uma distinção entre a percepção que os funcionários tem do sentimento da população em relação aos servidores federais e municipais. O senso comum disseminado, de que funcionário público não trabalha, em relação ao Brasil, é significativamente maior quando comparado com Porto Alegre. Segundo os servidores de Porto Alegre, ainda persiste na população um sentimento de

rejeição ao funcionalismo. O servidor público é aquele que deixa o casaco na cadeira e vai embora, ou que nunca agiliza nada, ou ainda que, conseguiu um bico para ficar às custas do Estado.

GRÁFICO 12:
Sentimento na população de que funcionários municipais de Porto Alegre não trabalham



Em relação especificamente a Porto Alegre, este resultado apresenta uma opinião bem mais moderada: 57,5% acredita que ainda persiste na população o sentimento de que funcionário público não trabalha, enquanto que 39,0% acham que hoje as pessoas tem uma visão mais positiva do funcionário. Portanto, nota-se que a percepção de uma visão positiva da sociedade em relação ao funcionalismo altera-se quando passa do nacional para Porto Alegre.

Na visão dos servidores de Porto Alegre, comparativamente falando, percebe-se uma diferença, indicando que a população tem uma visão mais positiva em relação aos funcionários de Porto Alegre. Nesta questão, a

maioria dos entrevistados, enquanto refletiam para respondê-la, chegavam a verbalizar que esta visão negativa da população em relação ao funcionalismo ainda não mudou, mas que em relação a Porto Alegre isto estaria mudando. De outra forma, se poderia dizer que, aumenta entre os funcionários entrevistados a noção de que a população alimenta uma avaliação positiva, quando desloca o julgamento dos funcionários em geral para os servidores de Porto Alegre.

Na continuidade, os entrevistados responderam a um conjunto de questões que apresentavam diferentes afirmações sobre o trabalho dos funcionários públicos:

TABELA 08
Afirmções sobre trabalho funcionários públicos:
concorda/não concorda

	Concorda	Não concorda
O trabalho do funcionário público existe em função da população, o fim último deste trabalho, é o cidadão	95,1	4,9
A maioria dos funcionários públicos é menos comprometida com o trabalho do que poderia ser	42	55,9
A maioria dos funcionários realiza seriamente seu trabalho	76,9	22,4
Existe agilidade dos funcionários públicos na execução dos serviços prestados à população	62	34,5
Os funcionários pensam, principalmente, nos seus benefícios	48,3	50,3
Os funcionários públicos são iguais a qualquer outro trabalhador	56,6	40,6

Estas questões apresentam um funcionário exigente em relação ao seu trabalho. A maioria porém, tem uma boa avaliação sobre o trabalho realizado e quase a totalidade dos entrevistados, priorizam o interesse da coletividade quando afirmam que trabalham para a sociedade.

Aproximadamente metade dos entrevistados acham que os funcionários são menos comprometidos do que poderiam ser e que estes pensam mais em seus próprios benefícios. Em relação a esta pergunta, durante o preenchimento dos questionários, os entrevistados, visivelmente incomodados, diziam que pensar nos benefícios não está errado, fazendo críticas, às vezes veladas, outras explícitas, à esta afirmação. Outros, expressaram também, que só apresentar as opções concorda ou não concorda nas respostas, teria engessado a questão. Vale destacar que aqui houve uma opção metodológica. Deixar uma terceira alternativa conduziria o conjunto de respostas para a neutralidade, fazendo com que o servidor não se posicionasse, já que as afirmativas eram realmente polêmicas. O índice de questões não respondidas foi, entretanto, muito baixo, praticamente insignificante.

O passo seguinte foi recolher as opiniões dos funcionários sobre as dificuldades existentes para o seu trabalho.⁸⁷ O procedimento adotado consistiu em solicitar que os entrevistados escolhessem 3 entre as alternativas oferecidas e as colocassem numa ordem de importância por eles atribuída. Na Tabela abaixo destaquei também, a 1ª alternativa indicada como sendo a mais importante, conforme pode-se observar abaixo:

⁸⁷ No dia-a-dia de seu trabalho, que fatores você considera que mais contribuem para torná-lo mais difícil ou emperrado. (indicar até 3 respostas em ordem de importância) () Predomínio de interesses políticos partidários () A relação com a chefia () O fato dos funcionários não poderem opinar sobre sua rotina () A ausência de rotinas e procedimentos claros e organizados () Mudança de secretário () Outro. Qual?

**TABELA 09:
Dificuldades no trabalho
do funcionário público**

Dificuldades	Entre as 3 mais importantes	A mais importante
Interesses político - partidários	53,1	32,7
Relação com chefia	17,5	4,3
Não poder opinar sobre a sua rotina	17,5	6,5
Ausência de rotinas e procedimentos	53,1	31,1
Mudança de secretário	21	5,1
Outras	33,6	20,3

Ao serem questionados sobre o que torna seu trabalho mais difícil, o que mais chamou atenção foi que os itens com maior frequência de respostas foram interesses político – partidários e ausência de rotinas e procedimentos ambos lembrados por 53,1% dos entrevistados.

A ênfase nestas respostas também aparecem quando considera-se apenas a resposta colocada em 1º lugar na ordem conferida pelos servidores, interesses políticos-partidários recebeu 32,7% das respostas; ausência de rotinas e procedimentos, 31,1%. Aqueles que apontaram “ interesses político-partidários” como a primeira dificuldade representaram 60% na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 50% na Secretaria Municipal de Indústria e Comércio e 45% na Secretaria Municipal de Administração. Por outro lado, “ ausência de procedimentos” foi especialmente lembrado na Procuradoria Geral do Município (55,6%), Secretaria Municipal da Cultura (55,6%), Secretaria

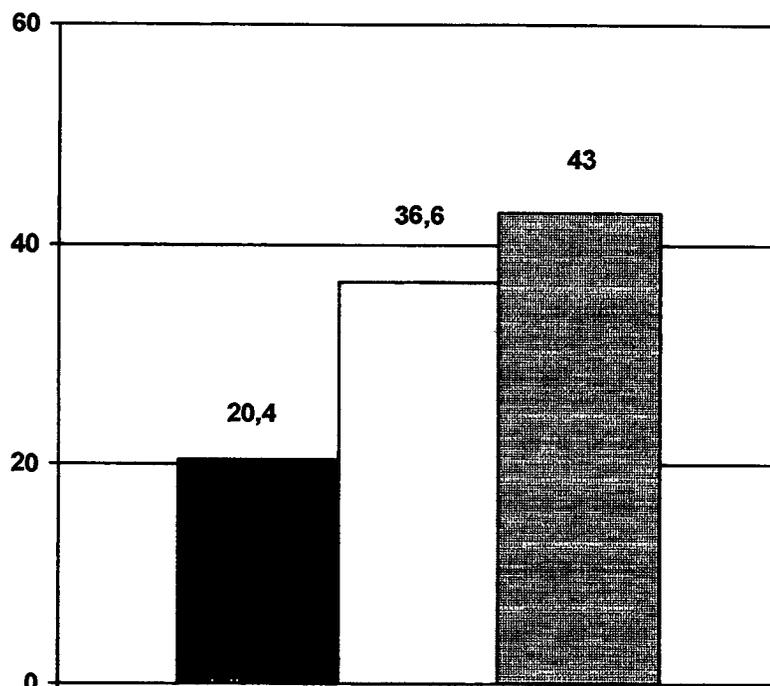
Municipal da Fazenda (50%) e Secretaria Municipal de Obras e Viação (44,3%).

Uma questão⁸⁸ relevante consiste na reconstituição da imagem que os entrevistados têm sobre o modelo de funcionário público. Para isto, foram oferecidas alternativas, formuladas a partir da reflexão weberiana sobre a administração moderna. O autor, distinguia os funcionários em políticos e técnicos. Aos funcionários políticos era dada a tarefa de pensar as políticas e aos técnicos de executar estas políticas, de preferência sem apasionamento e sem nenhum envolvimento.

Para a maioria dos servidores da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (43%), o melhor funcionário é aquele que procura envolver-se nas atividades do setor, ainda que a decisão política não esteja em suas mãos. Na seqüência, os servidores (36,6%) afirmaram que o melhor funcionário é aquele que se envolve com paixão nas atividades do trabalho, apesar de não ter nenhum vínculo partidário. E 20,4% optou pela afirmativa que indicava que os funcionários não devem ter nenhum envolvimento político e apenas executar com competência suas funções. A alternativa, apenas executa ordens, não teve nenhuma indicação, ou seja, os funcionários não aceitam só receber demandas, sem envolvimento.

⁸⁸ Na sua opinião, o melhor funcionário é aquele que: (indicar apenas uma)
() Não tem nenhum envolvimento político, apenas executa com competência suas funções;
() Se envolve com paixão nas atividades do trabalho, apesar de não ter envolvimento político; () Apenas executa ordens superiores; () Procura envolver-se nas atividades do setor, ainda que, a decisão política não esteja em suas mãos.

GRÁFICO 13:
Opinião sobre o melhor funcionário

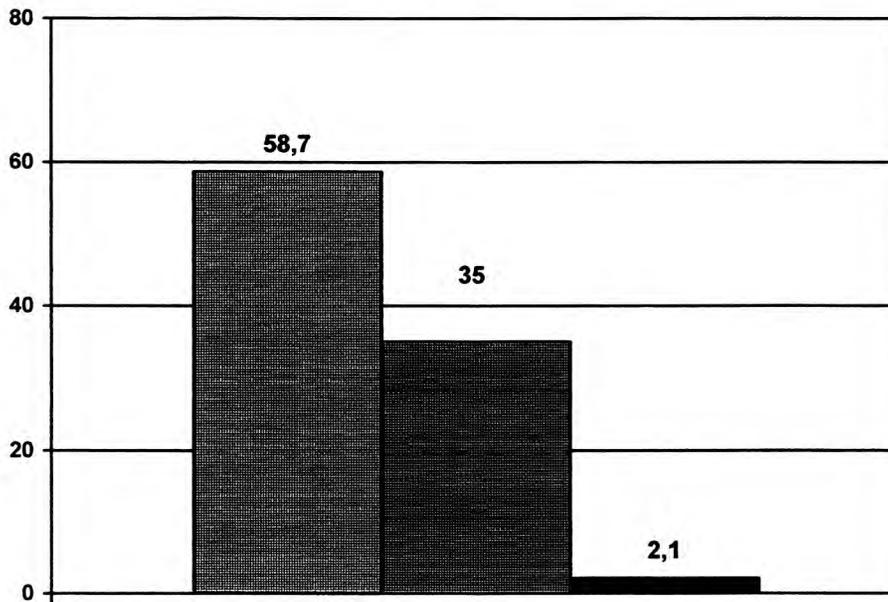


■ Não tem nenhum envolvimento político, apenas executa com competência suas funções	20,4
□ Se envolve com paixão nas atividades do trabalho, apesar de não ter envolvimento político	36,6
▨ Procura envolver-se nas atividades do setor, ainda que a decisão política não esteja em suas mãos	43

A questão⁸⁹ que buscou sentir a satisfação dos funcionários municipais com seu trabalho, encontrou dados que mostram um funcionário profissionalmente satisfeito com o serviço municipal. Cerca de 60% dos entrevistados afirmaram estar muito satisfeitos com seu trabalho. Em contrapartida, 35% se diz pouco satisfeito com sua função e apenas 2,1% não está nada satisfeito.

Entre as sugestões dadas pelos servidores para melhorar o trabalho, destacam-se: cursos em geral; melhoria de fluxos; rotinas e organização internos; cumprimento de regras e normas; maior autonomia; maior comprometimento dos funcionários, entre outras. Em geral, o que se pode observar desta questão, é que os funcionários acabam por repetir suas observações para organizar o trabalho interno.

GRÁFICO 14:
Satisfação em relação ao trabalho



Muito satisfeito	58,7
Pouco satisfeito	35
Nada satisfeito	2,1

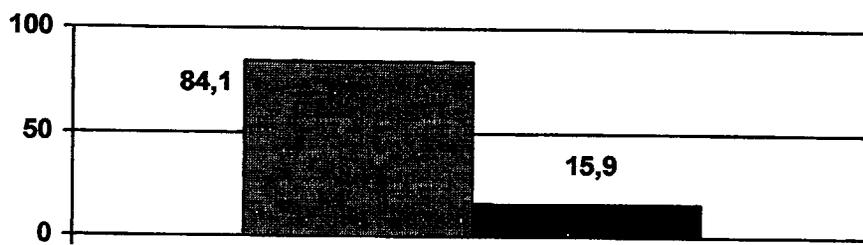
⁸⁹ Em relação ao seu trabalho atual, você diria que está: () muito satisfeito; () pouco satisfeito; () nada satisfeito.

Em relação a hierarquia existente nas secretarias, os funcionários posicionaram-se favoravelmente(84,1%), indicando que esta mais ajuda que atrapalha. Apenas 15,9% consideram a hierarquia desfavorável, manifestando-se contrários a ela. Aqui mais uma vez destaco, que os servidores municipais, continuam apontando para a necessidade de uma organização interna muito mais rígida, calcada em uma estrutura mais definida do que flexível.

Dentre os exemplos solicitados para definir porque a hierarquia ajuda ou atrapalha foram citados exemplos como: a hierarquia agiliza o trabalho; ajuda a decidir e a definir coletivamente as funções; porque deve existir uma palavra final; porque é necessária; para a organização do trabalho; porque sabe-se a quem recorrer para alguma decisão entre outras. É necessário sublinhar que muitas respostas foram repetitivas e colocadas apenas de forma diferente. A que teve um maior número de indicações foi uma simples resposta: porque é necessário.

Desafiamos os funcionários a sugerir formas de melhorar a organização de seu trabalho, entre as oferecidas, destacaram-se: menos burocracia; um número maior de recursos humanos, físicos e materiais e maior autonomia . Um número não desprezível (9,1%), respondeu "nada" e 1,4% que afirmaram que está bom como está. O restante das sugestões foram muito repetitivas, praticamente se sobrepondo uma as outras.

GRÁFICO 15:
Hierarquia existente:
ajuda ou atrapalha?



■ Mais ajuda	84,1
■ Mais atrapalha	15,9

Como se pode observar na Tabela abaixo, a percepção de que a hierarquia existente na administração "mais atrapalha" é maior entre aqueles que não detém FG (66,7%), reduzindo-se significativamente (33,3%) entre servidores com FG. Para os que responderam que a hierarquia "mais ajuda", a variação determinada pela posse de FG, embora existente não chega a ser tão significativa.

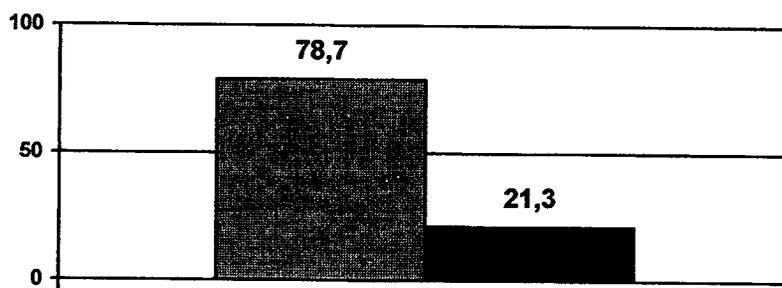
TABELA 10:
Hierarquia ajuda ou atrapalha
Segundo posse FG

Hierarquia...	Detém FG?	
	Não	Sim
Mais ajuda	56,0	44,0
Mais atrapalha	66,7	33,3

Quando perguntados sobre a qualificação dos funcionários, a resposta foi a seguinte: 78,7% dos entrevistados afirmou que os servidores municipais são qualificados. Apenas 21,3% dos entrevistados acredita que os funcionários municipais não são qualificados.

Estes últimos foram inquiridos nos sentido de sugerir os tipos de ações que o governo municipal poderia realizar para qualificar os funcionários. Várias foram as sugestões: 12,9% propuseram cursos de formação interna; 16,1% sugeriram a realização de cursos externos para formação; Outras alternativas foram indicadas por 6,5% das respostas. Em relação a estas, as sugestões foram: cursos de capacitação, treinamento, seminários, entre outros que, novamente, foram se sobrepondo às sugestões já colocadas nas alternativas do questionário. O entrevistado geralmente optou por preencher a alternativa outro(a), porém, não trazia algo diferente do que já estava proposto. Dito de outra forma, não conseguiu ser original.

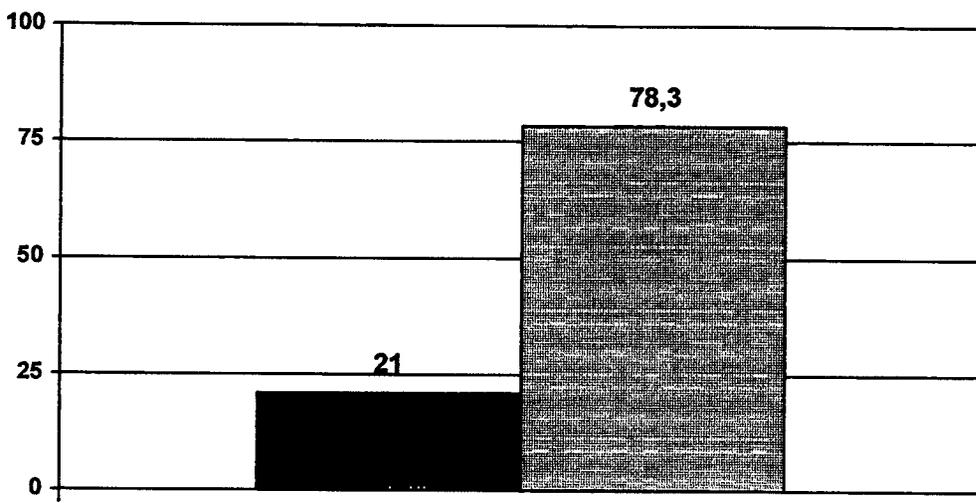
GRÁFICO 16:
Opinião sobre a qualificação dos funcionários da PMPA



■ Qualificados	78,7
■ Não qualificados	21,3

Para poder detalhar melhor foi perguntado aos funcionários se realizaram algum tipo de treinamento e, 78,3% afirmaram que sim. Enquanto que 21% disseram que entraram para prefeitura, sem realizar nenhum tipo de formação inicial, nem antes, nem depois de seu ingresso. Entre os que fizeram esta afirmação (21%), 18,2% acham que é necessário realizar algum tipo de formação, enquanto que 3,5% não considera necessário.

GRÁFICO 17:
Realizou algum tipo de treinamento?

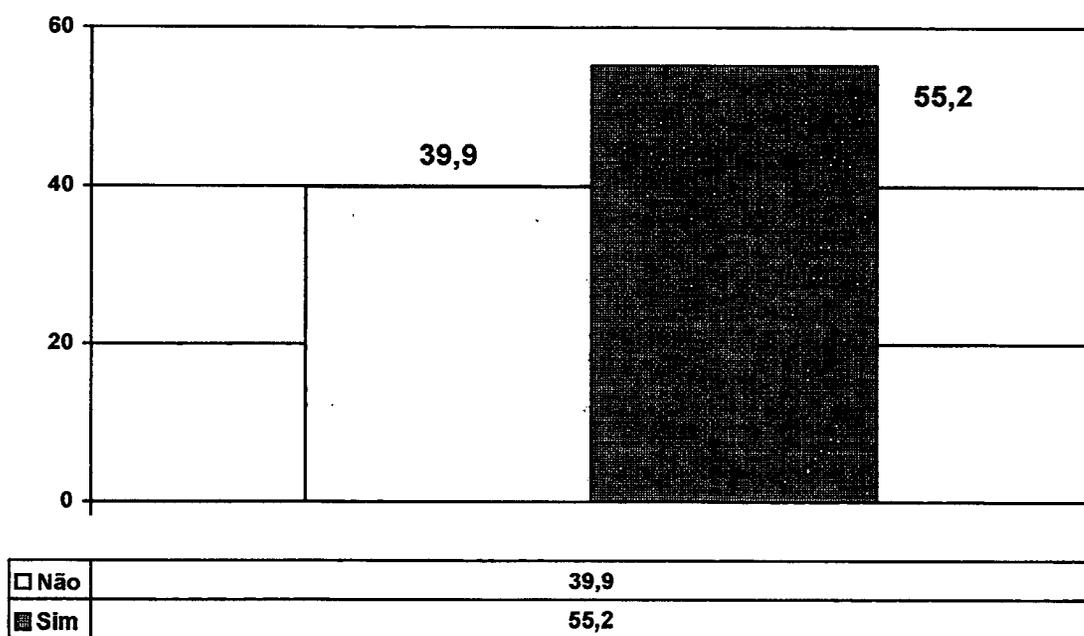


■ Não	21
▒ Sim	78,3

A próxima questão⁹⁰ trata da participação dos Ccs no trabalho da PMPA. Com esta pergunta, procurou-se identificar uma provável resistência aos cargos de confiança trazidos de fora pelo governo.

Conforme afirma Santos, os cargos comissionados de natureza política e técnica, não tem uma definição precisa de suas atribuições, gerando portanto, a ausência de uma política direcionada para ocupação destes cargos. Ou seja, segundo o autor, estes são "sem sombra de dúvida, fatores impeditivos da construção de um perfil profissional para os cargos comissionados, criando espaço para a distribuição aleatória, arbitrária e clientelista desses cargos, favorecendo, inclusive, o arraigamento do nepotismo em nossa política".⁹¹ Pela mesma razão o preenchimento de chefias através da indicação de CCs, restringe a possibilidade de acesso a estes postos por funcionários de carreira.

GRÁFICO 18:
Os CCs são necessários?



⁹⁰ Você acha que Ccs são necessários?

⁹¹ SANTOS, Luiz Alberto dos. Cargos em Comissão: Do Nepotismo e do Clientelismo à Profissionalização, *op.cit.*, 2001.

Neste sentido, uma das preocupações foi recolher as percepções dos funcionários municipais sobre a natureza dos cargos comissionados. Em que pese a má fama, adquirida na maioria das vezes por esses servidores, uma vez que sua função acaba por tornar-se “moeda de troca”, associada a corrupção ocorrida no Brasil transgredindo o sistema do mérito. Ainda que exista esta mácula, as respostas dos funcionários do município de Porto Alegre foram numa perspectiva positiva. Entre os entrevistados, 55,2% afirmaram que os cargos em Comissão são necessários e 39,9% afirmaram que não. Vale lembrar que nenhum dos entrevistados era CC, o que ressalta mais ainda, a natureza positiva das respostas.

Uma forma de melhor compreender esta resposta pode ser alcançada desagregando-a, segundo as frequências observadas para outras respostas ao questionário. Particularmente relevante parece ser a comparação da aceitação de CCs segundo o grau de satisfação no trabalho e a escolaridade dos funcionários entrevistados.

TABELA 11:
Relação entre grau de satisfação com o trabalho e
opinião sobre a necessidade de cargos comissionados na PMPA

Satisfação no trabalho	CCs são necessários?		
	Não	Sim	NS/NR
Muito	35,7	61,9	2,4
Pouco	48,0	44,0	8,0
Nada	66,7	33,3	-

Não deixa de ser previsível que a concordância com a necessidade de CCs varie positivamente com o grau de satisfação no trabalho: em outras palavras, entre aqueles que estão “muito” satisfeitos, a aceitação dos CCs alcança os índices mais elevados (61,9%). Inversamente, 66,7% daqueles

que estão "nada" satisfeitos no trabalho responderam que os CCs não são necessários. Pode-se sugerir, assim, que este julgamento representa menos um parecer racional sobre a eficácia ou necessidade desta forma de recrutamento baseada na "confiança" do dirigente, indicando que a tolerância e a rejeição podem constituir uma sinalização de seu estado de espírito em relação ao serviço.

TABELA 12
Relação entre grau de instrução e
opinião sobre se os CCs são necessários

Escolaridade	CCs são necessários?		
	Não	Sim	NS/NR
2º. Grau incompleto	50,0	-	50,0
2º. Grau completo	66,7	33,3	-
3º. Grau incompleto	50,0	50,0	-
3º. Grau completo	33,7	60,2	6,0
Especialização	30,0	65,0	5,0
Mestrado	-	-	100,0

Por outro lado, quando examina-se a distribuição das respostas segundo a escolaridade dos entrevistados, o quadro não deixa de ser surpreendente: a receptividade aos CCs cresce conforme a escolaridade dos funcionários ouvidos. De 33,3% que concordam com a necessidade de CCs entre aqueles com 2º Grau completo, a frequência praticamente dobra entre aqueles com formação superior (60,2%) e especialização (65,0%). Imagem invertida obtém-se na resposta negativa, reduzindo-se à metade quando passa-se daqueles com 2º Grau para os de formação superior e especialização. O que surpreende nesta distribuição é que seria esperado que funcionários de carreira —condição de todos os entrevistados— e particularmente aqueles com níveis mais elevados

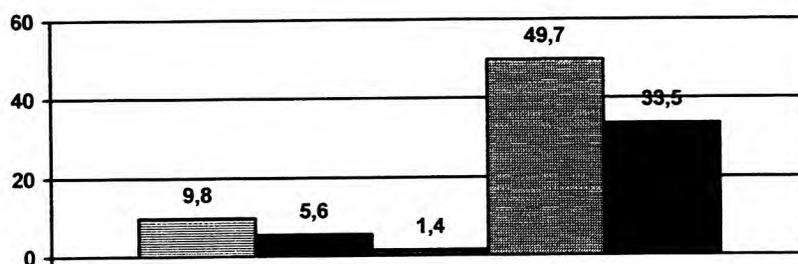
de escolaridade revelassem maior apego a procedimentos meritocráticos de mobilidade funcional, condição na qual seus títulos e conhecimentos técnicos poderiam representar um capital de maior valor para a ascensão profissional. Na mesma perspectiva, seria esperado que a figura dos CCs constituísse um entrave à sua mobilidade, uma vez que representa a reserva dos cargos de direção (com maior importância, status e salários) para quadros indicados por critérios políticos, com a desconsideração pelos diplomas e experiência profissional dos funcionários de carreira. Contudo o que se verificou não foi a rejeição, mas a concordância com a necessidade, maior justamente entre servidores com níveis mais elevados de escolaridade. Algumas pistas podem ser elencadas para dar conta desta observação: a escolaridade e a proximidade hierárquica com estes cargos pode representar expectativa de uma ocupação futura, que aos funcionários de níveis inferiores estaria mais distante; ou mesmo, a força do costume e da tradição pode revelar-se em algo que não é questionado, como se natural e inamovível fosse, espécie de doxa referida por Bourdieu.

Antes de examinar a avaliação dos funcionários em relação ao preenchimento dos cargos de chefia, é necessário retomar algumas questões pertinentes sobre a meritocracia no Brasil. Alguns autores vinculam a questão da meritocracia com a Reforma do Estado e com a introdução de uma nova metodologia de aferição de desempenho. Livia Barbosa é uma crítica desta forma reduzida de ver a questão. Segundo a autora "o serviço público brasileiro, embora esteja aparelhado sob a forma de um sistema meritocrático, tanto para o ingresso quanto para a mobilidade interna de seus funcionários, não possui uma ideologia de meritocracia, como um valor globalizante e central.⁹² Ou seja, de uma forma geral no Brasil existe uma organização que privilegia o sistema meritocrático. Entretanto, a ideologia a qual a autora se refere, não aparece com igual ênfase ou preponderância no momento de preenchimento de cargos de chefia por exemplo. Mais adiante retomaremos esta questão. A autora continua em sua discussão sobre o tema, afirmando

que a meritocracia serve como um critério de ordenação social, enquanto possibilidade de proporcionar ao funcionário uma hierarquia baseada na sua capacidade, cada um ocupará um cargo, dentro de uma organização a partir de uma seleção prévia de competência. A ideologia entretanto, propiciará a ocupação de toda e qualquer posição a partir de um critério onde só os melhores e com base num desempenho individual ocuparão os cargos públicos. Não haveria portanto, distinção entre quem ocupa cargos técnicos no interior de órgãos públicos e quem ocuparia cargos de chefia, por exemplo.

Nesta perspectiva, uma questão fundamental para a discussão sobre os processos que envolvem burocracia e democracia, é retomar a questão de quem deve preencher os cargos de chefia na administração pública. Cabe lembrar, que a grande maioria dos funcionários (78,7%) consideram-se qualificados. Pode-se depreender daí, que a capacitação necessária para preencher cargos de chefia está ao alcance de funcionários de carreira. Esta aferição está em consonância com a resposta da próxima questão.

GRÁFICO 19:
Opinião sobre os critérios para o preenchimento de cargos de chefia



Por eleição	9,8
Por indicação superior	5,6
Por funcionários mais antigos	1,4
Qualificação técnica	49,7
Outra	33,5

⁹²BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: O que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*. Ano 47. 120/3. Setembro – dezembro de 1996.

Quando questionados sobre a melhor forma de preencher os cargos de chefia, aproximadamente metade dos entrevistados (49,7%), afirmaram que a qualificação técnica é a melhor forma. O restante dividiu-se da seguinte forma: 9,8% indicaram que a melhor forma é por eleição; 5,6% por indicação superior; 1,4% afirmaram que deve ser ocupado por funcionários mais antigos e 11,9% indicaram a alternativa outra. Novamente, as opções oferecidas, nesta alternativa, foram combinações de duas ou mais das que já haviam sido apresentadas.

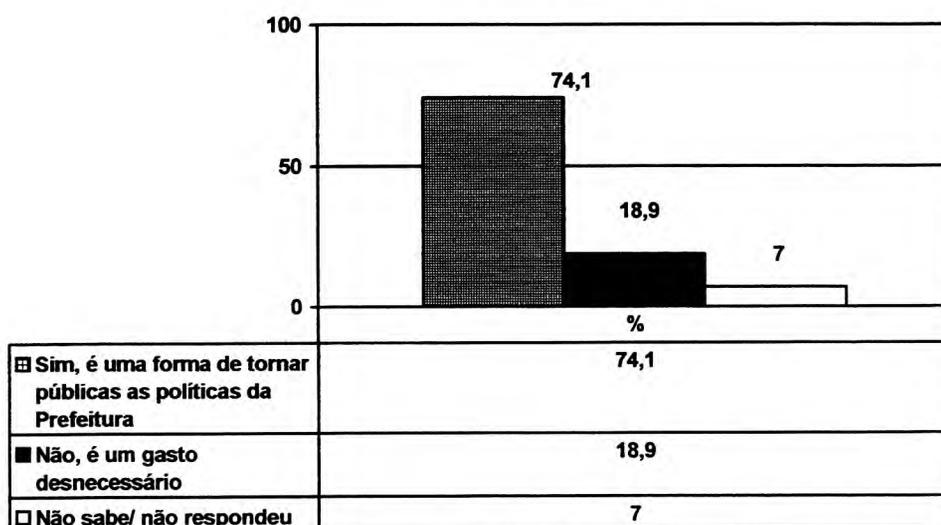
É importante destacar, que na questão anterior, sobre a necessidade de CCs, a maioria respondeu que são necessários. Por outro lado, afirmam ser a capacidade técnica um critério ou uma condição para ocupação de chefias. Isto demonstra que as duas questões não são excludentes. Os funcionários demonstraram, por um lado, não haver uma aversão a CCs, e por outro, que existe uma condição que se aplica a qualquer servidor: a qualificação técnica. Por outro lado ainda, é importante lembrar que houve um grupo significativo negando a legitimidade de CCs.

Uma outra questão sempre polêmica na Administração Pública, é se propaganda daquilo que é realizado pelos governos é necessária? O uso da propaganda é muitas vezes criticada, pois carrega uma idéia de que serve apenas para promover prefeitos e secretários. Segundo Vaz:

“Para governos que desejam manter uma postura diferenciada da prática tradicional, nem sempre há modelos de gestão que permitam modificar os conceitos e as práticas mercadológicas altamente disseminadas. O problema que se coloca é: como inverter a lógica e utilizar a mídia e a publicidade das ações de governo a serviço da população?”

*É possível à prefeitura organizar sua utilização da mídia para fornecer informações de fato úteis para os cidadãos, para que a propaganda não seja apenas da gestão, ou do prefeito. Nesse caso cabem tanto a mídia própria como as outras mídias, que em geral são usadas basicamente para fazer campanhas, mas que podem ser usadas também para prestações de contas.*⁹³

**GRÁFICO 20:
A propaganda é necessária?**



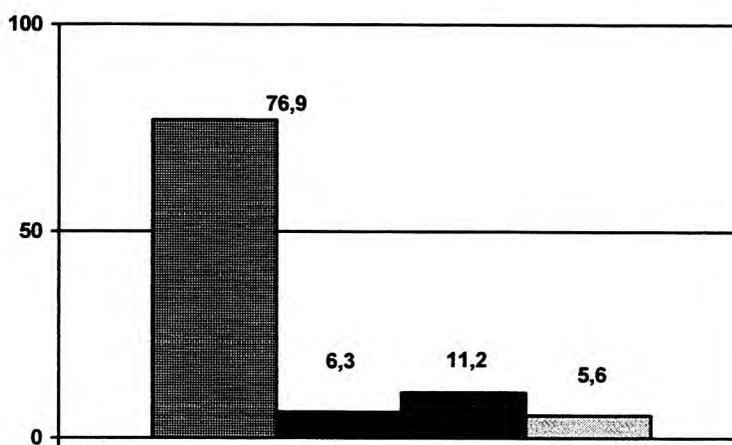
Em relação a essa questão a maioria dos entrevistados posicionou-se favoravelmente ao uso da propaganda, 74,1% afirmaram que é necessária para que o governo possa tornar pública suas políticas. Apenas 18,9% afirmaram que propaganda é um gasto desnecessário.

Outra dimensão da pesquisa foi avaliar em que medida, os funcionários percebem um fortalecimento da cidadania através da participação.

⁹³ VAZ, José Carlos. *Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal*. IN: _____. *Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção*. São Paulo,

A idéia era fazer uma avaliação da percepção dos funcionários sobre as mudanças que ocorreram nos processos decisórios da administração municipal, em relação ao período anterior a 1989. A pergunta parte da afirmativa de que os últimos governos à frente da prefeitura de Porto Alegre teriam incluído em seus programas a idéia de participação como fundamental, e a partir desta, perceber o quanto isto está consolidado entre os funcionários.

**GRÁFICO 21:
Opinião sobre participação**



■ Participação é fundamental	76,9
■ Em relação ao func. não houve participação	6,3
■ Não concordo c/ método usado em Porto Alegre	11,2
▨ Não sabe	5,6

A pergunta foi apresentada de forma aberta, tendo sido realizada uma categorização posterior das respostas. "Os últimos governos à frente da prefeitura de Porto Alegre tem incluído em seus programas a idéia de participação. Qual sua opinião sobre isso?"

Os servidores, na sua maioria (76,9%) responderam que participação é fundamental. Afirmam que é importante para aumentar o envolvimento entre cidadão e governo, consideram que a busca pelo aperfeiçoamento deve ser permanente, estimulando a participação da sociedade de forma espontânea. Em contraste 11,2% afirmaram não concordar com o modelo usado em Porto Alegre para fortalecer a participação dos cidadãos e 6,3% afirmaram que, em relação ao funcionário público, especificamente, o governo não fez nenhum movimento de estímulo para a participação em espaços como o Orçamento Participativo e outros. Apenas 5,6% dos entrevistados não responderam ou não quiseram se posicionar sobre o assunto.

Há um discurso muito forte de valorização da participação que se consolidou em Porto Alegre. Assim, parece compreensível que quando colocados frente a uma indagação genérica sobre a aceitação da participação da sociedade na gestão pública, os funcionários posicionem-se favoravelmente. O que se pode observar a partir das entrevistas é que, 3 em cada 4 servidores, consideram que a participação da população é fundamental.

A título de referência, destaco algumas das respostas apresentadas pelos entrevistados:

“Acho primordial, faz as pessoas se sentirem mais responsáveis pelas decisões.”

“Considero bem significativa esta visão, pois a participação efetiva é uma forma de garantir a autonomia e melhor desenvolvimento político”.

“Sou a favor, pois quanto mais o funcionário participa, o mesmo, assume mais responsabilidade em seus atos como cidadão e profissional. A participação é sempre positiva, visa uma melhor compreensão e esclarecimento da situação.”

“Acho importante, pois valoriza o cidadão tomando-o participante do processo e também responsável pelo mesmo”.

“A melhor maneira para uma administração justa.”

“Atualmente trabalhamos como equipe multiprofissional, os setores são interligados e interagem para alcançar um objetivo em comum. A participação em todas as esferas só contribui para unificar os serviços.”

“A participação do cidadão é constante e incentivada, enquanto que a participação do servidor é limitada.”

As expressões aqui apresentadas, desvelam um pouco da visão que este segmento tem sobre a ampliação da participação em Porto Alegre, de como eles sentiram este processo. E é bem significativo o percentual dos servidores que reconhecem e valorizam o processo de ampliação da democracia na cidade. Nesta questão podemos perceber que uma maioria significativa dos servidores públicos municipais entendem como positiva esta política do governo, como sendo realmente um instrumento importante. Se por um lado existe uma reclamação dos funcionários de não terem sido envolvidos neste processo, por outro, não se pode negar que os servidores acabam por reforçar uma afirmativa do ex-prefeito Tarso Genro que diz:

“ O elemento radical de nossa visão propõe, não só despertar as maiorias sociais para o controle do Estado, mas também planejar o desenvolvimento da cidade a médio e longo prazo, além de incidir sobre as necessidades básicas da população (necessidade estas hierarquizadas pela própria população através do Orçamento Participativo). O controle, o planejamento participativo e a resposta às necessidades do cotidiano,

*constituem as diversas faces da afirmação da cidadania como princípio vetor de todas as nossas ações.*⁹⁴

Apesar da ênfase na questão da participação, pouco tem sido problematizado entretanto em relação ao envolvimento dos servidores em novos procedimentos, que impliquem descentralização decisória e uma execução dos serviços comprometidos com o controle público.

Vale destacar que os documentos produzidos, tanto os Programas de Governo, quanto documentos da PMPA, pouco dedicam à questão específica do funcionário municipal. Cito como exemplo o documento⁹⁵ do 2º governo da Frente Popular (Tarso Genro/Raul Pont) em que foram elencados 21 itens indicativos do Prefeito ao secretariado, onde apenas dois dizem respeito ao funcionalismo, que são: “ é necessário unificar o Governo a respeito da questão da Reforma Administrativa, indicando os seus limites, as suas possibilidades, socializando a experiência sobre a questão, já adquirida no Governo passado” e a outra “ o projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte – deve ser levado aos servidores municipais, integrando-as a discussão sobre o futuro da cidade à luz das suas próprias funções e do exercício de cidadania”.

Ao serem questionados se tinham conhecimento de alguma política de descentralização⁹⁶ na prefeitura de Porto Alegre, 69,9% dos servidores responderam sim e 28,7% responderam que não conheciam.

A mesma questão solicitava que o servidor dissesse qual política ele conhecia, isto no caso, obviamente, da resposta ser afirmativa. O que ficou evidente é que a política mais assinalada e conhecida é a do orçamento

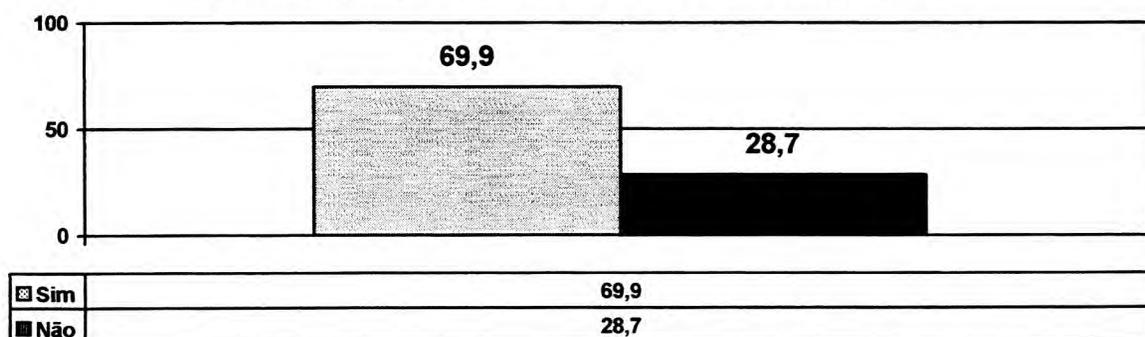
⁹⁴ GENRO, Tarso & PONT, Raul. Democracia e Capacidade de Fazer: Fixação de algumas questões originárias do 3º seminário do secretariado. Gestão Tarso Genro. Documento assinado em 02 de agosto de 1993.

⁹⁵ GENRO & PONT, *op.cit.*, p. 2 e 3.

⁹⁶ Resultado referente a questão: Depois da Constituição de 1988 fala-se muito em descentralização, você tem conhecimento de alguma política de descentralização implementada na prefeitura de Porto Alegre? () Sim () Não Quais? _____

participativo, sendo que as demais estão ligadas diretamente ao trabalho que o servidor executa. Foram citadas políticas como: Orçamento participativo das escolas, descentralização da cultura, os Centros Administrativos Regionais – CARs, Fóruns Regionais ligados aos CARs, políticas de áreas específicas como da saúde, da Empresa pública de Transporte e Circulação – EPTC, da Fazenda, de Esporte, entre outras. Não foram lembrados nenhum dos dois projetos, referidos anteriormente no documento citado.

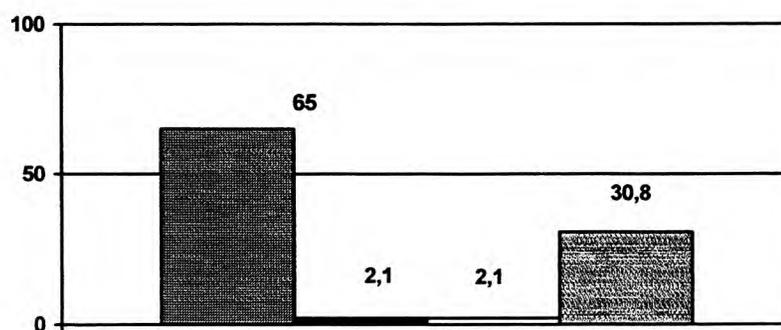
**GRÁFICO 22:
Conhecimento sobre políticas de descentralização**



Da mesma forma, 65% dos entrevistados afirmam que as políticas de descentralização⁹⁷ melhoraram os serviços prestados pela prefeitura e, portanto, também incluem-se neste dado positivo, uma vez que são os seus serviços, realizados nas diferentes secretarias da administração direta que estão sendo avaliados.

⁹⁷ Resultado referente a questão: Você diria que esta política: () Melhorou os serviços da prefeitura. () Não alterou em nada () Piorou os serviços da prefeitura.

GRÁFICO 23: Percepção sobre efeitos da descentralização



<input checked="" type="checkbox"/> Melhorou os serviços da Prefeitura	65
<input checked="" type="checkbox"/> Não alterou em nada	2,1
<input type="checkbox"/> Piorou os serviços da Prefeitura	2,1
<input type="checkbox"/> Não respondeu	30,8

Por outro lado uma avaliação negativa foi observada em um pequeno contingente de funcionários: apenas 2,1%, afirmaram que estas políticas em nada alteraram o trabalho desenvolvido e 2,1% que pioraram os serviços a partir das políticas de descentralização.

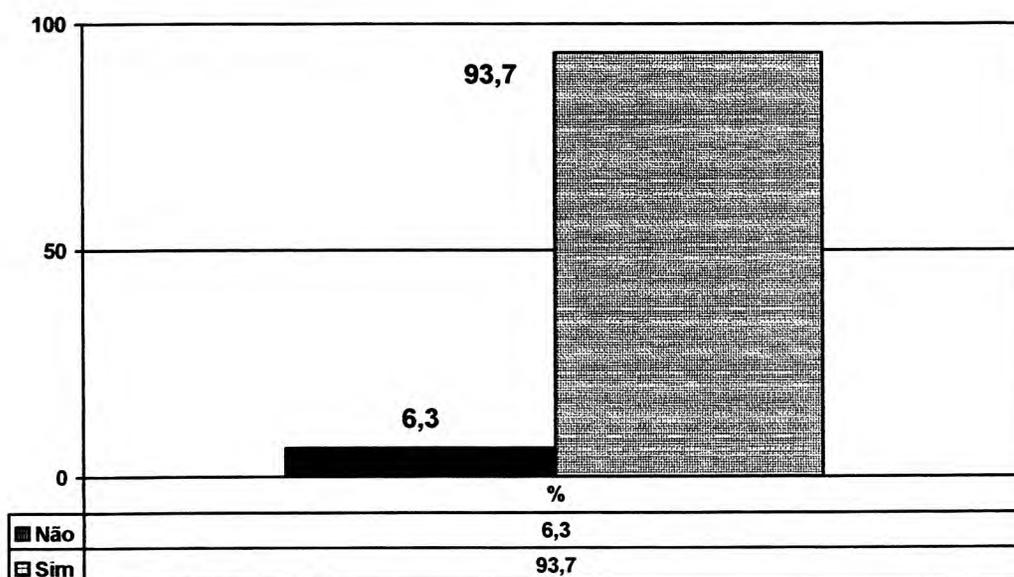
Contudo, uma proporção significativa (30,8%) não respondeu a esta questão. Destes, a quase totalidade (90,2%), responderam anteriormente não ter conhecimento de políticas de descentralização.

O documento do Governo, anteriormente mencionado refere-se também que, aprofundar a democracia significa igualmente possibilitar o controle dos cidadãos sobre o estado e “constituir uma esfera não estatal⁹⁸ de indução e de controle, de caráter democrático e popular – onde a reforma e a ampliação do Orçamento Participativo tem papel destacado”.

⁹⁸ Sobre este debate ver: IDÉIAS – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Neste livro encontra-se um rico Dossiê sobre os Movimentos Sociais e a Construção Democrática, elaborado pelo Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática.

Para aprofundar este debate, foram dedicadas quatro questões que passamos a apresentar a seguir visando avaliar em que medida os funcionários entendem que estas políticas tem algum sentido para a constituição de uma esfera pública de controle do cidadão sobre a administração pública. Quando questionado sobre a necessidade da existência de controle da população sobre a administração pública, assim se pronunciaram:

GRÁFICO 24:
Necessidade de controle público sobre a administração



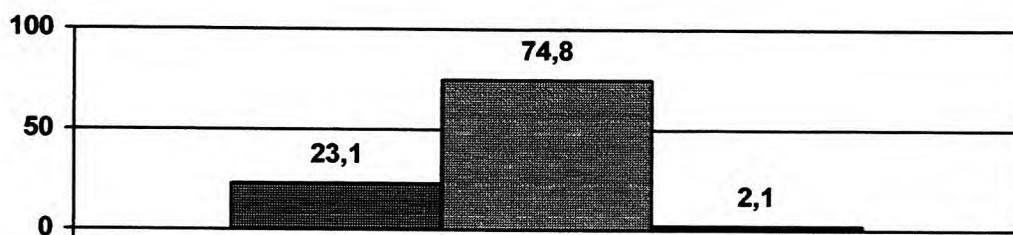
A ampla maioria (93,7%) respondeu que é necessário que exista este controle; apenas 6,3% respondeu não ser necessário. Aqui, apenas 9

E, onde há, uma reflexão profunda sobre esfera pública e, inclusive, o debate polêmico proposto pelo ex-prefeito Tarso Genro em relação a esfera pública não-estatal.

peças das 143 entrevistadas responderam que não acham necessário. Nenhuma se negou responder, não há questão em branco.

Ao serem questionados sobre se acreditam ou não que existam mecanismos que possibilitem o controle dos cidadãos sobre o funcionamento da administração pública, 74,8% dos entrevistados, responderam que acreditam existir mecanismos possíveis para o cidadão da cidade de Porto Alegre realizar este controle. Por outro lado, 23,1% não acreditam que existam mecanismos possíveis para isso e 2,1% não respondeu a questão.

GRÁFICO 25:
Existem mecanismos para controle da população sobre o funcionamento da administração pública?



■ Não	23,1
■ Sim	74,8
■ Não responderam	2,1

Nesta mesma questão, solicitei que fosse mencionado um exemplo que o cidadão poderia usar como forma de controle sobre a administração pública. Entre os inúmeros exemplos citados destaca-se com a maioria de 26,6% o Orçamento Participativo, na verdade o OP recebeu mais do que esta porcentagem, uma vez que as outras respostas foram divididas em OP por secretaria e fóruns ligados ao OP; 4,9% citou a prestação de contas como momento de controle. Apenas para elucidação, a Prefeitura realiza todo final de ano, no mês de dezembro, em algum local público, como o Largo Glênio Peres que fica no centro da cidade, na frente da Prefeitura ou em outros locais uma exposição em que presta contas do que foi realizado durante o

ano, desde Orçamento Participativo, outras obras de origem do executivo, na área de educação, saúde, etc.

O restante dos exemplos dados não chegam cada um deles a 1%. Cito a título de exemplo alguns como: o número 156 (que a prefeitura coloca a disposição da população para reclamações/informações), acompanhamento de processos, através do voto, Câmara de Vereadores, participação em fóruns, denúncia formal entre os vários outros apresentados.

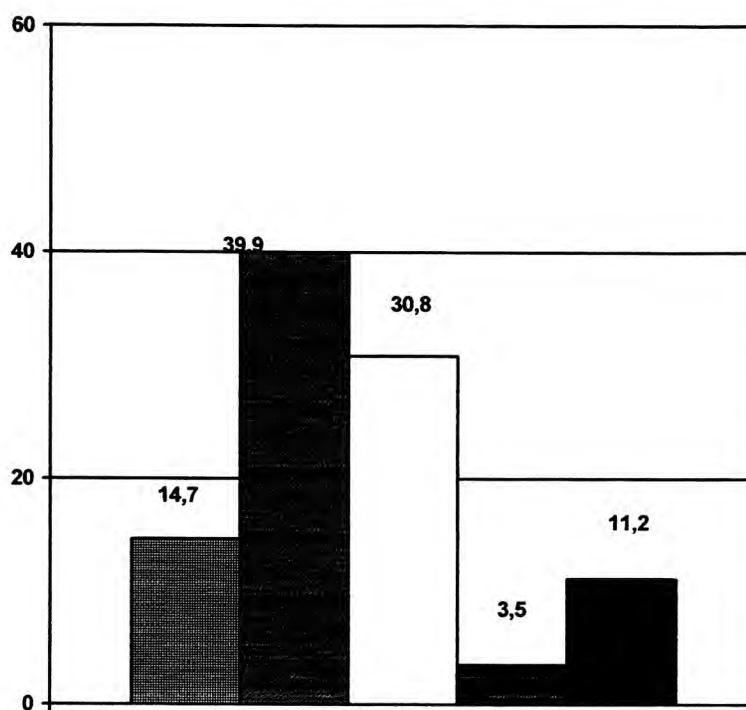
Uma questão um pouco mais polêmica, foi relacionada às conseqüências negativas que a falta de controle da população sobre o funcionamento da administração pública pode provocar⁹⁹. As afirmações que mais apareceram foram irregularidades, privilégios e corrupção com 39,9% das respostas. Isto corresponde a forma mais recorrente de crítica da gestão pública, na qual, as pessoas expressam a partir de categorias morais seu repúdio às formas mais evidentes de distorções no serviço público como, escândalos e desvios de verbas. Ao mesmo tempo, como lembra Gaxie, este tipo de discurso moral sobre a política exige menor custo de informação para sua percepção:

En même temps, une partie de l'activité politique consiste à redire des vérités communes qui circulent dans les autres espaces sociaux. L'homme politique doit une partie de son succès au travail qu'il opère sur l'air du temps et les humeurs du moment. Il se borne souvent à resumer devant un public plus large ce qui se dit dans les milieux économiques, administratifs ou intellectuels(...) En même temps qu'il propose des visions proprement politiques, le champ politique offre donc des conceptions non spécifiques, à composante morale¹⁰⁰

⁹⁹ Na sua opinião, qual ou quais as conseqüências negativas da falta de controle da população sobre o funcionamento da administração pública?

¹⁰⁰ GAXIE, Daniel. *La démocratie représentative*. Paris, Montchrestien, 1996, p.27

GRÁFICO 26:
Conseqüência da falta de controle da população
sobre o funcionamento da administração



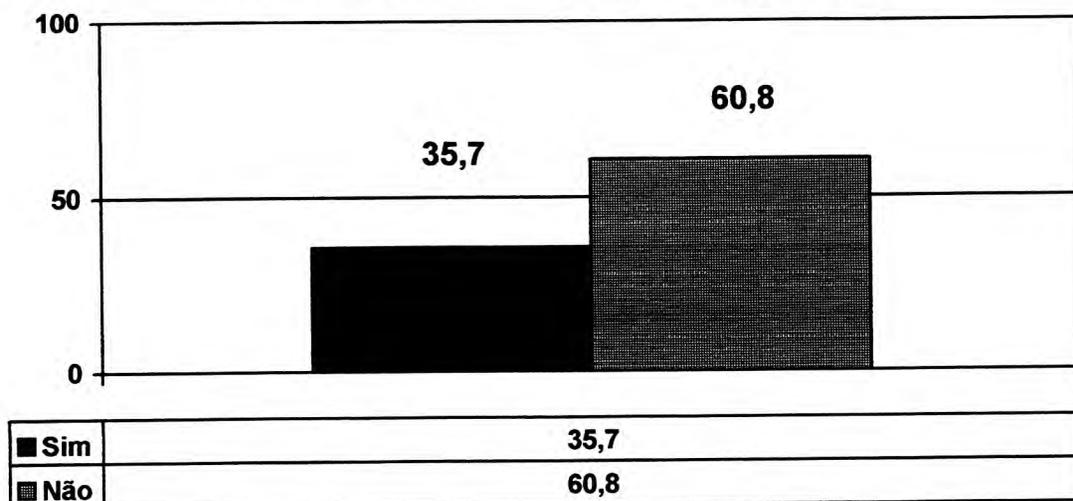
<input checked="" type="checkbox"/> Ineficiência, morosidade e incompetência	14,7
<input checked="" type="checkbox"/> Irregularidades, privilégios e corrupção	39,9
<input type="checkbox"/> Falta de informação e transparência, concentração de decisões	30,8
<input checked="" type="checkbox"/> Não é importante	3,5
<input checked="" type="checkbox"/> Não sabe, não respondeu	11,2

Por outro lado, chama atenção que um tipo de resposta mais sofisticada, não apenas reativa à fenômenos espasmódicos de valoração negativa, que implica de alguma forma uma concepção mais consistente de gestão pública, tenha alcançado uma freqüência de respostas quase equivalente. Falta de informação sobre o que ocorre no interior da administração pública e concentração de poderes nas mãos de poucos, apareceu em segundo lugar com 30,8%. Ineficiência, morosidade e

incompetência recebeu 14,7 das respostas. Igualmente significativo, foi que apenas 3,5% disseram que não há nenhuma importância no fato de não haver controle da população sobre o que o governo realiza ou deixa de realizar. E por fim, 11,2% não respondeu ou não sabia. Isto revelou um incômodo percebido durante as entrevistas em relação a este problema, uma vez que mais de dez por cento preferiu não responder sobre uma questão que coloca o seu trabalho em avaliação pela população de Porto Alegre.

Nas três gestões governadas por uma aliança de partidos de esquerda em Porto Alegre, foram implementadas políticas de descentralização da administração cuja peça principal foi representada pelo “Orçamento Participativo”. Este, constituiu um mecanismo decisório que ofereceu canais de interferência da comunidade na alocação de recursos públicos e obteve grande repercussão nacional e internacional. Assim, uma questão relevante consiste em saber em que medida esta mudança nos processos decisórios locais afetou as rotinas de trabalho dos funcionários do executivo municipal. Esta é uma questão importante por que toca no ponto de conexão entre processos burocráticos e democráticos

**GRÁFICO 27:
O OP mudou trabalho como funcionário?**

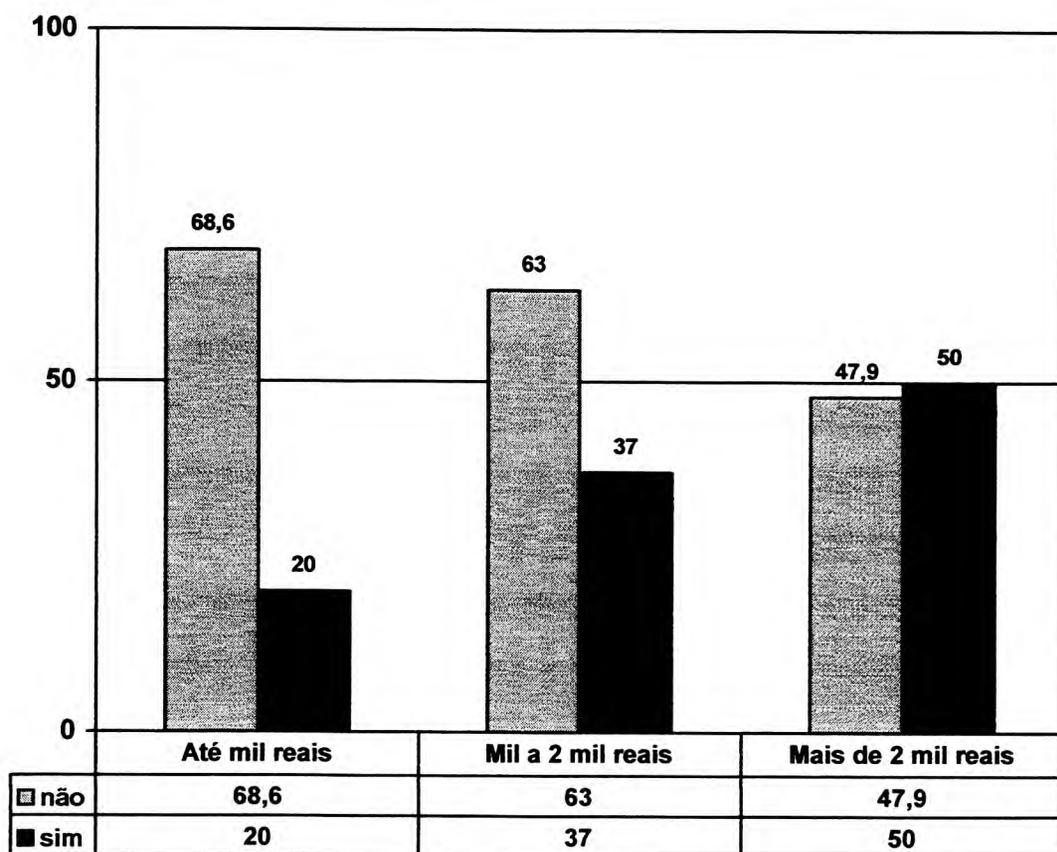


A maioria dos entrevistados (60,8%), afirmou que a implantação do Orçamento Participativo (OP) em nada alterou seu trabalho, em contraste aos 35,7% que identificaram alterações na rotina de suas secretarias pela implantação do OP. Significa, portanto, que para quase dois em cada três funcionários, o processo de descentralização decisório na gestão municipal não foi capaz de provocar mudanças nos procedimentos da máquina administrativa.

Para melhor avaliar este dado, realizei algumas comparações como veremos a seguir.

Cotejando os dados relativos à distribuição das opiniões segundo a faixa salarial dos servidores, pode-se observar, na tabela abaixo, que entre os funcionários que ganham mais de 2 mil, inverte-se o fenômeno observado com uma ligeira maioria de entrevistados que identificaram mudanças na rotina de seu trabalho provocadas pelo OP. A medida em que decresce a renda dos servidores, verifica-se uma queda nas respostas positivas, paralelo a um aumento na frequência daqueles que afirmam não ter havido mudança

GRÁFICO 28:
Relação entre renda e a percepção sobre se o OP mudou seu trabalho como funcionário?

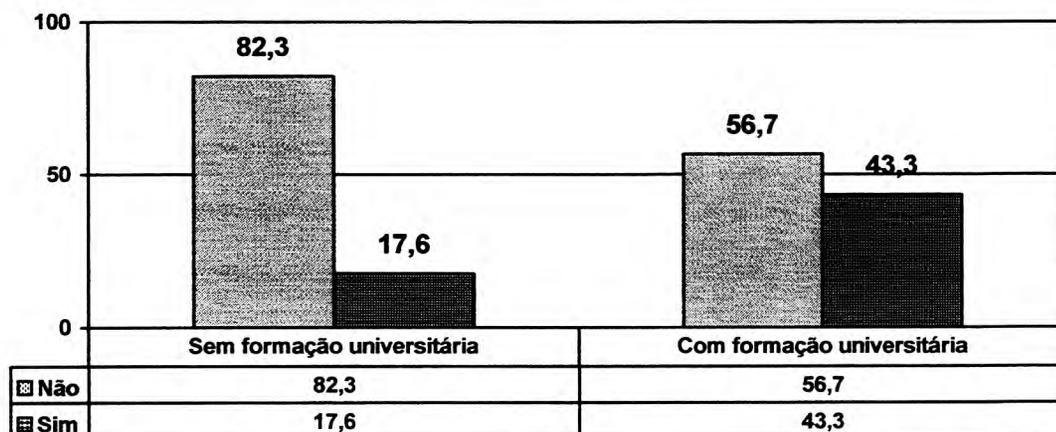


em seu trabalho. Isto parece indicar, portanto, que esta política desenvolvida pela prefeitura de Porto Alegre acabou por atingir somente os cargos de chefia ou cargos de direção política, aqueles que pensam e implementam as macro - políticas. O percentual maior de funcionários, aqueles que ganham menos, não se sentiram atingidos pela ampliação deste mecanismo de participação.

Esta constatação pode ser reforçada quando se considera o nível de instrução dos entrevistados. A opinião sobre o impacto do OP foi cotejada em dois grupos, segundo o funcionário tenha ou não formação universitária.

Novamente o que se percebe é que, entre os funcionários sem formação universitária, 82,3% afirmam que o OP em nada mudou seu trabalho. Em contrapartida, entre os entrevistados com formação universitária este número cai para 56,7%.

GRÁFICO 29:
Relação entre grau de instrução e a percepção se o OP mudou o seu trabalho como funcionário?



Examinando a distribuição das respostas que não identificaram influência do OP no trabalho dos funcionários segundo as diferentes secretarias municipais pode-se observar que, os órgãos que destacaram-se pelos servidores terem afirmado que em nada foi modificada suas rotinas, foram a Secretaria Municipal da Fazenda – SMF –, Secretaria Municipal da Indústria e Comércio – SMIC - e Secretaria Municipal de Administração.

A ponderação que poderia ser feita em relação a isto, é que estas secretarias realizam um trabalho de ordem interna, onde realmente não existe uma necessidade de envolvimento direto com a população. A Secretaria da

Fazenda, em que pese dar conta das finanças do Município, é mera executora da política definida pelo OP, principalmente na questão tributária (receita), já que no município de Porto Alegre o Gabinete de Planejamento – GAPLAN – é o órgão responsável pela execução da receita. Não necessitam portanto, ter um envolvimento direto com a população, e o mesmo poderia-se dizer sobre a SMIC. A SMA tem um caráter diferenciado, é uma secretaria que trabalha essencialmente com a vida funcional dos servidores, não necessitando portanto, ter um envolvimento direto com a população.

Em contrapartida, foi registrado um baixo índice de respostas negativas na Secretaria Municipal de Educação – SMED - e Secretaria de Governo Municipal – SGM. Uma característica peculiar destes órgãos é, justamente, seu grande envolvimento com a população. A SMED tem uma relação direta com as escolas, com alunos, pais e toda comunidade escolar. Vale enfatizar que em uma questão anterior, onde solicitou-se exemplos de descentralização, destacou-se o orçamento participativo das escolas¹⁰¹.

A outra secretaria, que apresenta baixo índice em respostas negativas foi a Secretaria de Governo Municipal. Esta secretaria é responsável pela relação com todos os conselhos existentes no município, inclusive o Conselho Tutelar, Conselhos Regionais e demais atividades descentralizadas da prefeitura. Isto pode ser uma explicação para haver um alto envolvimento com o Orçamento Participativo e a percepção de suas repercussões no dia – a – dia dos funcionários.

A guisa de exemplo, apresento algumas referências feitas pelos funcionários, quando solicitado os motivos pelos quais, o trabalho como funcionário público, teria sido alterado ou influenciado pelo orçamento

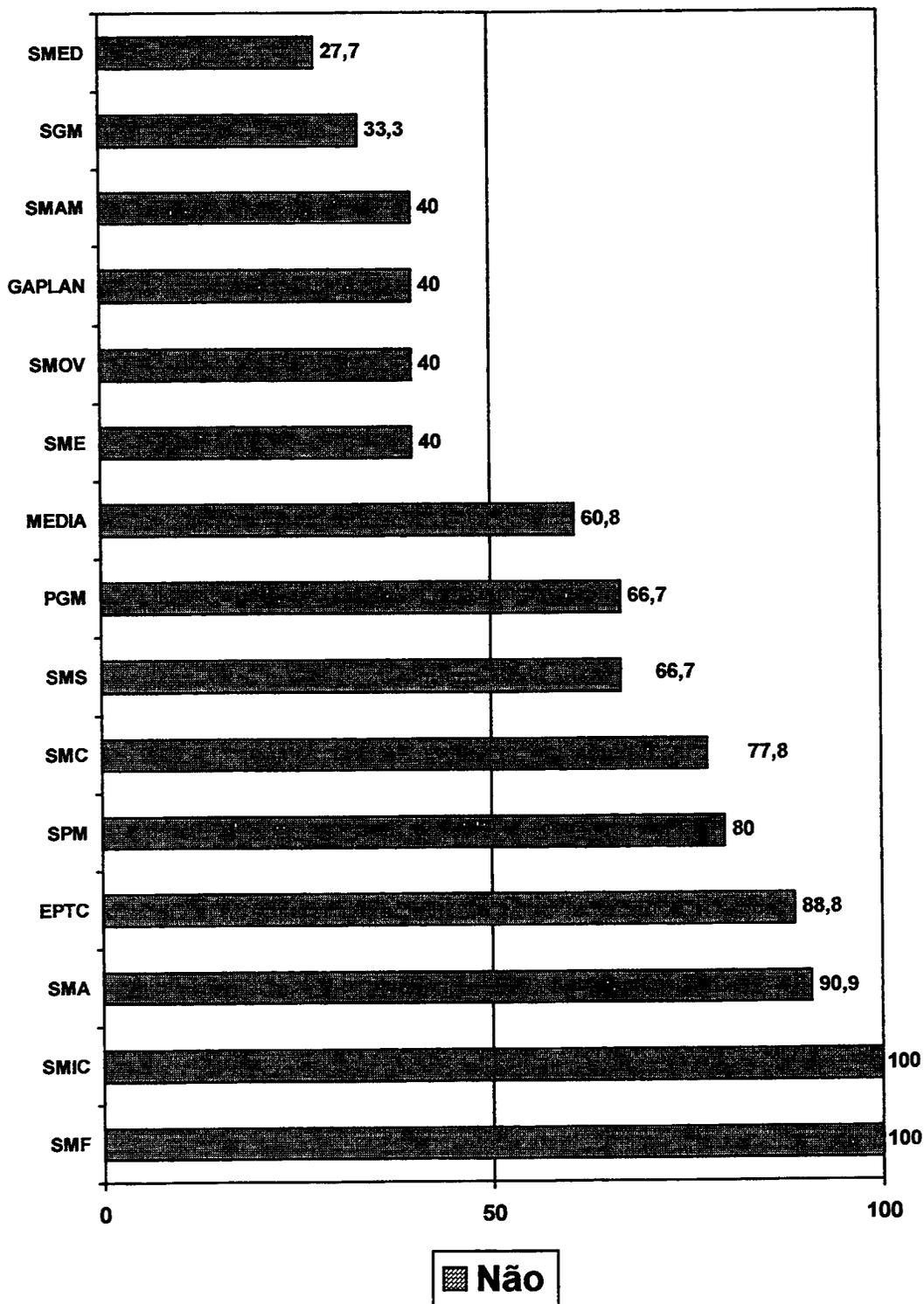
¹⁰¹ Sobre isso ver: SMED. Planejamento e Orçamento Participativo na Escola Cidadã. Regimento Interno 1998. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1998; SMED. Planejamento e Orçamento Participativo na Escola Cidadã. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999; SMED. Planejamento e orçamento participativo na Escola Cidadã 2000. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre 2000; SMED. Repasse Trimestral para as Escolas Municipais: Descentralização Financeira nas escolas Municipais. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1998.

participativo. Dentre os exemplos, foram citados: o trabalho não está ligado diretamente às demandas; não existe ligação direta do trabalho com o OP; não tem contato; o trabalho não é influenciado pelo OP. Entre as muitas referências, algumas chamam atenção como: sigo funções administrativas; OP é um instrumento de Relações Públicas; participação é igual a cidadania e não a funcionário público. Estas três afirmações apresentam um funcionário indiferente ao orçamento participativo, ainda que diga que participação é igual a cidadania, entretanto deixa subentendido, que ele, enquanto funcionário público, nada tem a ver com isso.

O questionamento que poderia ser feito é, até que ponto o insulamento destes órgãos – eventualmente justificados por métodos técnicos de trabalho – não representa um obstáculo para a descentralização decisória, uma vez que o processamento e acesso a informações relacionadas com a gestão permanece um campo menos permeável à política e aos mecanismos de controle públicos.

O quadro a seguir apresenta a distribuição por Secretaria da PMPA, em relação a questão se o OP mudou o trabalho do funcionário:

GRÁFICO 30:
O OP mudou seu trabalho como funcionário? % de
respostas negativas por Secretaria



Os funcionários também foram questionados sobre as mudanças ocorridas a partir de 1989. Neste caso, o número expressivo (71,3%) de não respostas corresponde àqueles que ingressaram após 1989, o que não lhes permitiria fazer uma comparação com o período anterior.

Dentre os entrevistados que responderam, a distribuição foi a seguinte: 48,8% afirmaram que foi propiciado um maior espaço para discussão; 19,5% diz haver uma maior democratização; 19,5% dos funcionários, disseram que tudo permaneceu igual; 12,2% disse que piorou o relacionamento entre funcionários e administração municipal. Se agruparmos os que afirmaram que houve uma maior democratização e os que afirmaram haver um maior espaço para discussão, chega-se 68,3% dos entrevistados que responderam positivamente, identificando, portanto, favoravelmente o caráter das mudanças ocorridas.

Conclusão

O ponto de partida deste trabalho, foi a percepção de uma contradição existente entre o processo de ampliação da democracia e a manutenção de rotinas e procedimentos que fazem parte da estrutura burocrática de um órgão público. Estes dois movimentos podem parecer num primeiro momento incompatíveis e incongruentes dentro da gestão pública, porém não o são. Este estudo pretendeu explorar um aspecto ainda pouco ou nada estudado, que é a visão, comportamento e opinião dos atores burocráticos frente a novos mecanismos que foram sendo introduzidos na gestão municipal para ampliar a interferência da população nos processos decisórios públicos. Procurou-se investigar como a burocracia reage frente à implementação de uma nova lógica, determinada pelo jogo político com a participação de múltiplos e, mais imprevisíveis atores, em contraposição a suas antigas prerrogativas ditadas pelo conhecimento técnico e especializado, pelo controle da informação relevante e pelas hierarquias administrativas.

A introdução de um novo desenho institucional com processos decisórios descentralizados¹⁰², e procedimentos formais que reforçam o controle e a responsabilização das autoridades públicas podem simplesmente tornar-se sem efeito frente as rotinas administrativas necessárias para a execução das políticas aprovadas democraticamente. O dia-a-dia da administração pública constitui “uma caixa preta” de difícil visibilidade e controle pelos processos democráticos que lhe são externos. Sem o compromisso ou a responsabilização pública dos funcionários que tem os encargos de implementar as políticas, não existem garantias de que a ampliação da participação seja efetiva e os *outcomes* correspondam às preferências dos decisores políticos.

A amostra revelou um perfil sugestivo a cerca das prováveis tendências e inclinações do funcionário municipal de Porto Alegre. Distante do estereótipo corrente que apresenta o burocrata como um velho senhor que se confunde com os móveis e utensílios de sua repartição, arraigado a práticas, métodos e valores herdados a tempos quase “imemorais”, o funcionário mediano da Prefeitura de Porto Alegre é relativamente jovem (39 anos) e a faixa de servidores mais idosos (acima de 50 anos) é proporcionalmente restrita. Mais do que isso, os dados da amostra revelaram que cerca de 70% destes servidores ingressaram após 1989, ou seja, durante a “era petista” na Administração Municipal. Pode-se inferir deste dado a suposição de que não tendo experimentado outros modelos administrativos, mais convencionais, não estejam presos a normas e convenções que fossem impermeáveis ao controle social sobre a gestão pública.

¹⁰² *“Permitir que a sociedade exerça seu direito à informação e à participação deve fazer parte dos objetivos de um governo que se comprometa com a solidificação da democracia. Democratizar a gestão das políticas públicas requer, fundamentalmente, que a sociedade possa participar no processo de formulação e avaliação da política, da gestão de sua implantação e operação e da fiscalização de sua execução, por meio de mecanismos institucionais. (...) Ou seja, significa tirar dos governantes e dos técnicos da prefeitura e dos setores sociais mais poderosos o monopólio de determinar os rumos das políticas públicas do município.”* VAZ, José Carlos. Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal. *Op.cit.*, 2002.

Quando se considera suas opiniões, pode-se perceber que os entrevistados revelam posturas tolerantes em relação às inovações no âmbito administrativo. Inicialmente, percebe-se uma nítida divisão quanto ao sentido próprio da burocracia pública. Para metade, prevalece o entendimento de que a burocracia é necessária para constituir uma organização do serviço público, especialmente em contextos de governos que primam pelo conteúdo democrático. Porém, de forma mais enigmática, proporção semelhante afirmou que a organização burocrática possui um caráter dispensável. Aqui não se trata de fazer uma defesa da mesma, trata-se sim, de resgatar um conteúdo perdido. A burocracia que originalmente esteve associada com competência técnica, capacitação, reaparece nos dias de hoje com um conteúdo pejorativo. Os servidores entrevistados, porém, demonstram que a tensão entre burocracia e democracia está mergulhada em contradições complexas e de difícil resolução.

É neste sentido que este estudo procurou perseguir os caminhos de tensão latente de um conceito clássico como o de burocracia, dentro de espaços públicos ora crivados de elementos e mecanismos que priorizam a democracia. Antigos atores, únicos responsáveis pelo conteúdo técnico do trabalho assumem agora uma nova tarefa: dividir o monopólio do conhecimento com a sociedade para estabelecer políticas públicas em que estes, não são mais a prioridade.

Por um lado, se burocracia é quase sempre vista como lentidão na circulação de documentos, demora na execução de procedimentos administrativos, entrave, emperramento, por outro lado, é necessária para a organização do serviço público.

“É a chamada burocracia, contra a qual parece que não há nada a fazer. Isto que chamamos de burocracia significa, antes de mais nada, desperdício. Muitas vezes, setores vitais, como compras, recebimento de impostos e taxas,

registro de pessoal e protocolo, são vítimas deste mal e prejudicam toda a administração. (...) Se um funcionário passa o dia preenchendo fichas que nunca terão utilidade, isto significa jogar fora o dinheiro e poderia ser usado para servir a população.”¹⁰³

Isto que é comumente chamado de burocracia, na verdade, é o excesso de procedimentos administrativos, criados sem uma lógica e que transformam a rotina de trabalho absolutamente carregada e entredada. Quando não existe planejamento para as ações e para os fluxos, a complexidade e a superposição de tarefas que são executadas sem uma avaliação de necessidade e de preocupação com eficiência é conduzindo a um atraso no atendimento de demandas da população em geral e ao sentido pejorativo de burocracia. O termo, no sentido citado, é usado de forma incorreta.

Muitas vezes ouve-se da população em geral um comentário muito recorrente, que os funcionários públicos pensam mais nos seus interesses do que na agilização e no comprometimento com a população para a qual trabalham. Neste estudo o que observou-se é que, mesmo com a divisão existente entre os que acham que burocracia é necessária e os que acham que não, observou-se através das entrevistas, que existe preocupação e seriedade com a função pública.

A visão que os servidores têm sobre o seu trabalho e para quem ele se destina, apresenta um comprometimento e seriedade com o que é público e com a sociedade de Porto Alegre. Quando questionados sobre o fato de que o trabalho do funcionário público existe em função da população, e que o fim último deste trabalho, é o cidadão, praticamente a totalidade dos funcionários entrevistados (95,1%), afirmou concordar com esta afirmação. Outros (76,9%),

¹⁰³ PAULICS, Veronika (org). *Dicas- Idéias para a ação Municipal..* São Paulo, Pólis, 2000. p. 61.

consideram ainda que os funcionários da prefeitura de Porto Alegre realizam seriamente seu trabalho.

Uma outra afirmação, bastante polêmica, reforça os argumentos usados. Diante da afirmação que os funcionários pensam, principalmente nos seus benefícios, estabeleceu-se uma divisão. Entre os entrevistados 48,3% concordou com a afirmação e 50,3% não concordou. Conclui-se daí, um elevado grau de auto-crítica no que diz respeito ao seu trabalho. A polêmica continuou, pois 56,6% concorda que os funcionários públicos são iguais a qualquer outro trabalhador, enquanto 40,6% diz que não concorda. Existe um fio condutor tênue, latente, entre os que impulsionam mudanças substanciais e propositivas e os que ainda resistem, permanecendo uma visão mais convencional do serviço público, mas não menos séria e comprometida com os serviços prestados à comunidade.

Os resultados acima descritos significam que a discussão proposta pelo governo municipal e que envolvia cidadania, participação política, transparência e accountability foi ao longo destes anos sendo absorvido pelos servidores, ainda que os mesmos não tenham necessariamente participado da dinâmica de implantação dos mecanismos de participação.

Estes dados são importantes para resgatarmos indicadores que substituam patrimonialismo pela cidadania. Pode-se afirmar que enquanto no patrimonialismo não existem relações contratuais, e os privilégios são para poucos, inexistente accountability e o Estado é permeado pela disparidade entre os interesses públicos e a realidade social, na idéia de cidadania, entretanto, as relações são contratuais, com acesso universal à sociedade, com gestão de transparência e accountability. Onde a diferenciação entre o público e o privado está claro e distinto.

Outro aspecto interessante para a conclusão desta pesquisa é a percepção pelos funcionários sobre a visão que a sociedade brasileira e Porto-

alegrense tem sobre os servidores públicos. Quando se trata de uma avaliação do funcionalismo em nível nacional, o servidor da Prefeitura Municipal de Porto Alegre é menos generoso. Entre os entrevistados, 83,9% acredita que ainda hoje, está disseminado na sociedade em geral, um sentimento de que os funcionários públicos não trabalham. Quando esta avaliação restringe-se ao trabalho específico dos servidores do município de Porto Alegre esta avaliação cai para 57,5%. Aqui, novamente, percebe-se uma visão auto-crítica muito responsável sobre suas funções. Um diferencial que talvez possa ser estabelecido, trata de conteúdo e valores democráticos implantados pela prefeitura e que acabaram por redefinir o papel da burocracia municipal.

Um resultado decisivo para a conclusão deste estudo, é a percepção, entre a maioria dos entrevistados (60,8%) de que as mudanças nos processos decisórios introduzidos a partir e em torno ao Orçamento Participativo, não chegaram a alterar a rotina e procedimentos do trabalho administrativo na prefeitura. Ao mesmo tempo, destaca-se o índice de 76,9%, que afirmaram que participação é fundamental. Chama-nos atenção que ao mesmo tempo que reconhecem o valor da participação da sociedade e da sua intervenção para a tomada de decisões, os mesmos percebem que o OP não alterou a rotina e os procedimentos burocráticos dos funcionários.

Estas duas questões chocam-se com a nova arquitetura proposta por um governo democrático. Quando os funcionários afirmam que o OP não alterou as suas rotinas, poderíamos nos perguntar então, em que medida o governo municipal transformou o modus operandi de sua prefeitura, possibilitando a implementação de um novo desenho político onde o poder e as responsabilidades são divididos, direcionando para a superação do abismo que separam os cidadãos de seus governos.

Por outro lado, identificou-se que todo este conjunto de iniciativas que foram direcionadas apenas para o cidadão Porto-alegrense, acabaram por produzir uma espécie de caixa de ressonância que foi permeando também os

servidores da PMPA. Isto, muito mais por iniciativa dos próprios funcionários, do que por iniciativa do governo municipal, daí o entendimento por parte dos mesmos, que participação é fundamental. Os governantes que resolvem assumir o desafio de articular Democracia Representativa com um modelo de Democracia Participativa, certamente precisarão repensar, ao mesmo tempo, as estruturas internas da burocracia. A ampliação do controle público deve pressupor que não só a sociedade participe, mas também que o corpo técnico da prefeitura seja afetado por este processo, na medida em que, são responsáveis pela viabilização e agilização das demandas que controlam rotinas responsáveis pela execução de fato das políticas decididas.

Em Porto Alegre, parece-nos que aconteceu um movimento inverso do que se poderia esperar. A lógica seria de uma pressão de fora para dentro, ou seja, a sociedade, na medida em que fosse se apropriando das estruturas, dos processos, dos meandros da estrutura municipal, tensionassem a burocracia para estabelecer uma nova organização, muito mais flexível, menos arcaica e mais receptiva, mas não foi o que aconteceu. As secretarias continuaram seu trabalho sem envolverem-se diretamente com os canais de participação popular, seguiram seu trabalho e o orçamento participativo, o seu. Aqui vale fazer uma ressalva em relação a um dos poucos exemplos de iniciativa de uma secretaria com a participação popular que foi a SMED, que implantou o Orçamento Participativo das escolas, permitindo a participação da comunidade escolar no processo pedagógico

As experiências inovadoras de gestão municipal exigem que Governo (secretarias, departamentos, autarquias, fundação) e sociedade se interpenetrem, pois o que está em jogo na maioria das vezes, são interesses contraditórios, e é controle recíproco que faz o processo democrático avançar. A negociação para adequar em orçamentos normalmente exíguos, políticas públicas de inclusão social e demandas com prioridades diferenciadas entre as várias regiões da cidade, constituem-se uma experiência inédita e que

poderiam ter se potencializado frente a um novo tipo de relação entre a sociedade civil e os membros da estrutura burocrática municipal.

O estabelecimento de novos contornos na gestão municipal, exigem do Governo ações que fortaleçam, juntamente com a ampliação da democracia, processos de descentralização de poder. Um Governo comprometido com mudanças significativas e qualificadas no interior da máquina pública, precisa estar permanente estimulando iniciativas que conduzam a práticas conjugadas de divisão de poder e estímulo a melhoria permanente do funcionamento da máquina pública.

A qualificação do desempenho dos servidores municipais passa por maiores investimentos em relação a formação do funcionalismo. Para que se tenha uma estrutura burocrática municipal ágil, competente tecnicamente, comprometida com um atendimento respeitoso e qualificado à sociedade é necessário uma política de recursos humanos que contribua para aumentar a responsividade dos servidores com as *policies* resultantes dos novos processos decisórios. Esta capacitação, contribui também, para que os mesmos atuem a partir de uma revisão de processos de trabalho (rotinas, fluxos, procedimentos, hierarquias, etc), operando com uma metodologia atualizada e moderna, estabelecendo novos parâmetros para o serviço público.

Para uma inovação na estrutura interna da prefeitura, é necessário incentivar os servidores, colocando-os sob o foco da implementação das principais políticas do município. É preciso uma política de valorização e qualificação do funcionalismo público, baseado no reconhecimento do mérito e da eficiência.

Bibliografia

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Responsabilización por la competencia administrada*. www.clad.org.ve. s/d
- ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina & ESCOBAR, Arturo (orgs). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latinoamericanos*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.
- AMORIM, Sônia Naves David. *Ética na Esfera Pública: a busca de novas relações Estado/ Sociedade*. *Revista do Serviço público*. 51/2. Abril-junho 2000.
- ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, Ed. Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- AUGUSTIN, Arno F. A experiência do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura de Porto Alegre. IN: HORN, Carlos Henrique. (Org.) *Porto Alegre: O Desafio da Mudança*. As políticas financeira, administrativa e de recursos humanos no Governo Olívio Dutra, 1989-92. Porto Alegre, Ortiz, 1994.
- BAIERLE, Sérgio. Participação e Representação Popular. IN: BUARQUE, Cristóvão et alii. *Balanço das Experiências de orçamento Participativo nos governos locais*. Brasília, GDF/Instituto Pólis, 1998.
- BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: O que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*. Ano 47. Volume 120. Número 3. Setembro – dezembro de 1996.
- BENDIX, Reinhard. *Max Weber um perfil intelectual*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986.

- BUARQUE, Cristóvam. Et alii. *Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais*. Brasília, GDF/Instituto Pólis, 1998.
- BUCHABQUI, Jorge Santos. Reforma administrativa e mudança no modelo de gestão. IN: HORN, Carlos Henrique. (Org.) *Porto Alegre: O Desafio da Mudança*. As políticas financeira, administrativa e de recursos humanos no Governo Olívio Dutra, 1989-92. Porto Alegre, Ortiz, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- BODIGUEL, Jean-Luc et KESSLER, Marie-Christine. Les directeurs d'administration centrale: IN: BIRNBAUM, Pierre. *Les Elites Socialistes au Pouvoir*. 1981-1985. Paris, Presses Universitaires de France, 1985, 1^ª édition.
- CAMPELLO, Tereza H. A política salarial dos servidores públicos de Porto Alegre no Governo Olívio Dutra. IN: HORN, Carlos Henrique. (Org.) *Porto Alegre: O Desafio da Mudança*. As políticas financeira, administrativa e de recursos humanos no Governo Olívio Dutra, 1989-92. Porto Alegre, Ortiz, 1994.
- CÁNEPA, Mercedes Maria Loguercio. *Partidos e Representação Política: a articulação dos níveis estadual e nacional no RS (1945-1965)*. Porto Alegre, Tese de Doutorado PPG Ciência Política UFRGS, 1999.
- CASTOR, Belmiro V. J. et alii. *Burocracia e Reforma do Estado*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: A elite Política Imperial*. Brasília, Editora Unb, 1976.
- CARVALHO, José Murilo de. *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- CHEVALLIER, Jacques. A Reforma do Estado e a concepção francesa do serviço público. *Revista do Serviço Público*, 47/3, set-dez 1996.
- CHRISTENSEN, Tom & LAEGREID, Per. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomia administrativa. *Revista do Serviço Público*, 52/2, abr-jun 2001.
- CIDADE. *Uma experiência de gestão pública: o Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre, mimeo, 2000.

- CIDADE. *Quem é o público do Orçamento Participativo 2000*. Porto Alegre, PMPA/Cidade, 2002.
- CRUZ, Jorge Audelo. La importancia de la profesionalización del funcionario público em el marco de la democracia Latinoamericana. Política em América Latina. I Congreso Latinoamericano de Ciência Política. 1ª ed. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2002.
- DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor Ltda, 1989.
- DAHL, Robert. *On Democracy*. Yale University, 1998.
- D'AURIA, Gaetano. Os controles. *Revista do Serviço Público*, 47/3, set-dez 1996.
- DIAS, Márcia. Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. Rio de Janeiro, Tese de Doutorado IUPERJ, 2000.
- DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro, FGV, 1997.
- DINIZ, Eli. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. Porto Alegre, Aula Inaugural no PPG Ciência Política UFRGS, proferida em 05 de Abril de 2001 .
- DROR, Yehezkel. O administrador público tipo delta para o século 21. *Revista do Serviço Público*, 48/2, Maio- Agosto de 1997.
- DUNN, Delmer. Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. IN: MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, 1999.
- DUTRA, Olívio. *Nas Pegadas da Utopia*. Porto Alegre, Tomo Editorial, 1998.
- DUTRA, Olívio. Prefácio. IN: HORN, Carlos Henrique. (Org.) *Porto Alegre: O Desafio da Mudança*. As políticas financeira, administrativa e de recursos humanos no Governo Olívio Dutra, 1989-92. Porto Alegre, Ortiz, 1994.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. São Paulo, Editora Globo, Vol. 2/ 10ª edição, 2000.

- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo editorial, 2ª edição, 1999.
- FERREIRA, Caio. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, 47/3, set-dez 1996.
- FISCHER, Nilton, MOLL, Jaqueline. *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Porto Alegre, Editora Vozes, 2000.
- GAXIE, Daniel . *La démocratie représentative*. Paris, Montchrestien, 1996,
- GENRO, Tarso. Co-gestão: reforma democrática do Estado. IN: FISCHER, Nilton, MOLL, Jaqueline. *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Porto Alegre, Editora Vozes, 2000.
- GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GENRO, Tarso. PONT, Raul. Democracia e Capacidade de Fazer: Fixação de algumas questões originárias do 3º seminário do secretariado. Gestão Tarso Genro. Documento assinado em 02 de agosto de 1993.
- GENRO, Tarso & PONT, Raul. Desinternalizar o governo. Porto Alegre, mimeo, setembro 1995.
- GENRO, Tarso. Sobre a reforma do Estado como reforma social. Depoimento ao Congresso Nacional, 31 de Janeiro de 1996.
- GROTH, Terrie. Theories of the Latin American State and Comparative Democratization Studies. 1er. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad Salamanca, 2002.
- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Esfera Pública e Democracia no Brasil. *Idéias*. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. 5(2)/6(1), Campinas, Unicamp, 1998-1999.
- GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectiva de uma burocracia pública no Brasil. *Revista de Serviço Público*. 47/1. Jan.-Abr. 1996.
- HORTA, Carlos Roberto, CARVALHO, Ricardo Augusto Alves de. *Globalização Trabalho e Desemprego: um enfoque internacional*. Belo Horizonte, Clarte, 2001.
- HENRÍQUEZ, Haydée Ochoa. *Gobernaciones y Nueva Gestion Pública em Venezuela*. Política en América Latina. I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. 1ª ed. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2002.

- HORN, Carlos Henrique. (Org.) *Porto Alegre: O Desafio da Mudança. As políticas financeira, administrativa e de recursos humanos no Governo Olívio Dutra, 1989-92.* Porto Alegre, Ortiz, 1994.
- KINZO, Maria D'Alva. *Oposição e autoritarismo. Gênese e trajetória do MDB.* São Paulo, Vértice, 1988.
- LOCHAK, Danièle. La Haute Administration à l'alternance. IN: BIRNBAUM, Pierre. *Les élites socialistes au pouvoir: 1981-1985.* Paris, Presses Universitaires de France, 1985, 1^{re} édition.
- MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan. *Democracy, Accountability, and Representation.* Cambridge University Press, 1999.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status.* Rio de Janeiro, Zahar editores, 1967.
- MARTINS, Humberto. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, 48/1, jan-abr 1997.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, 51/2, abr-jun 2000.
- MOURA, Alexandrina Sobreira de. (Org.) *O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática.* São Paulo, Vértice, 1989.
- NOLL, Maria Izabel & PASSOS, Manoel. Eleições Municipais em Porto Alegre (1947-1992). *Cadernos de Ciência Política*, UFRGS. Nº 4. 1996.
- ODONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. São Paulo, *Lua Nova*, 44, 1998.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plataforma para a Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, mimeo, 1988.
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- PAULICS, Veronika. Org. 125 Dicas – Idéias para a ação municipal. São Paulo, Pólis, 2000.
- PAULICS, Veronika, BAVA, Silvio Caccia, SPINK, Peter. *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção.* São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV – EAESP, 2002.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial de 1995. Rio de Janeiro, *Cadernos Adenauer*, vol 3, 2001.

- PEREIRA, L. C. Bresser, WILHEIM, Jorge, SOLA, Lourdes. (Org.) *Sociedade e Estado em Transformação*. Editora UNESP, Brasília, 1999.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, 48/1, jan-abr. 1997
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47/1, jan-abr. 1996.
- PESSIN, Liane & PAULON, Simone Mainieri. Relações de trabalho e a política de recursos humanos desconstituindo a lógica da descentralização. IN: HORTA, Carlos Roberto, CARVALHO, Ricardo Augusto Alves de. *Globalização Trabalho e Desemprego: um enfoque internacional*. Belo Horizonte, C/arte, 2001.
- PONT, Raul. *Democracia, Participação, Cidadania: Uma visão de esquerda*. Porto Alegre, Editora Palmarinca, 2000.
- PONT, Raul. Democracia Representativa e Democracia Participativa. IN: FISCHER, Nilton, MOLL, Jaqueline. *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Porto alegre, Editora Vozes, 2000.
- POZZOBON, Regina. *Os desafios da gestão municipal de Porto Alegre: 1993-1996*. São Paulo, Instituto Pólis, 1998.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Relatório de Atividades 2000. Porto Alegre, PMPA, 2001.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Um desafio. A conquista da democracia. Porto Alegre, PMPA, 1989.
- PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: Responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32, outubro 1996.
- REIS, Elisa. Política e Políticas Públicas na Transição Democrática. IN: MOURA, Alexandrina Sobreira de. (Org.) *O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática*. São Paulo, Vértice, 1989.
- SANTOS, André Marenco dos. O previsível eleitor de Porto Alegre. Belo Horizonte, *Conjuntura*, Julho 2000.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. Cargos em Comissão: Do Nepotismo e do Clientelismo à Profissionalização.
www.pt.org.br/assessor/textocargocom.htm

- SANTOS, Luiz Alberto dos. O Novo Servidor Público Após a Reforma Administrativa. Brasília, mimeo, s/d.
- SARTORI, Giovanni . *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília, UNB, 1976
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro, Campus, 3ª edição, 1988.
- SHEPHERD, Geoffrey & VALENCIA, Sofia. Modernizar a administração pública na América Latina: problemas comuns sem solução fácil. *Revista do Serviço Público*, 47/3, set-dez 1996.
- SMED. Planejamento e Orçamento Participativo na Escola Cidadã. Regimento Interno 1998. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1998.
- SMED. Planejamento e Orçamento Participativo na Escola Cidadã. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999.
- SMED. Planejamento e orçamento participativo na Escola Cidadã 2000. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de porto Alegre 2000.
- SMED. Repasse Trimestral para as Escolas Municipais: Descentralização Financeira nas escolas Municipais. Porto alegre. Prefeitura Municipal de porto alegre, 1998.
- TRINDADE, Hélgio & NOLL, Maria Izabel. *O Rio Grande da América do Sul: partidos e eleições (1823-1990)*. Porto Alegre, UFRGS/Sulina, 1991.
- TRUJILLO, Nelson. Selección efectiva de personal basada en competências. *Revista do Serviço Público*, 51/3, jul-set 2000.
- VAZ, José Carlos. Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal. IN: _____. *Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção*. São Paulo, Pólis: Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV-EAESP, 2002.
- VAZ, José Carlos. Reduzindo a Burocracia na Prefeitura. IN: PAULICS, Veronika, Org. *Dicas- Idéias para a ação Municipal..* São Paulo, Pólis, 2000.
- VERLE, João & MÜZELL, Paulo. Receita e Capacidade de investimento da Prefeitura de Porto Alegre, 1973-92. IN: HORN, Carlos Henrique. (Org.) *Porto Alegre: O Desafio da Mudança*. As políticas financeira, administrativa e de recursos humanos no Governo Olívio Dutra, 1989-92. Porto Alegre, Ortiz, 1994.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo, Editora Cultrix, 1984.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Anexos

Questionário

DADOS GERAIS

- 1) Data de nascimento: ___ / ___ / _____
- 2) Local de nascimento: () Porto Alegre
() Outro _____
- 3) Quanto tempo mora aqui? _____
- 4) Escolaridade:
() Não alfabetizado
() 1º grau completo () 1º incompleto
() 2º grau completo () 2º grau incompleto
() 3º grau completo () 3º grau incompleto
() Especialização Qual? _____
() Mestrado Qual? _____
() Doutorado Qual? _____
- 5) Você tem uma profissão:
() Sim Qual? _____
() Não
- 6) Quando você começou a trabalhar na prefeitura? Ano _____
- 7) Forma de entrada na prefeitura:
() Por concurso () outra forma - Qual? _____
- 8) A prefeitura é seu primeiro emprego? () Sim () Não
- 9) No caso de não: Qual foi o outro?

- 10) Qual é a sua situação como funcionário da prefeitura?
() funcionário efetivo
() CC
() celetista
() cargo em extinção
- 11) Qual foi seu cargo de ingresso na prefeitura?

- 12) Você mudou de cargo desde então?
() Sim
() Não

13) No caso de ter mudado, você pode indicar quais os cargos que já ocupou?

cargos	Secretaria	Ano

14) Qual o nome do órgão/secretaria que você trabalha? _____

15) Qual a sua função ou cargo atuais na secretaria? _____

16) Detém cargo com Função Gratificada? () sim () não

17) Você já trabalhou em outros órgãos da administração municipal?

() Sim Quais? _____

() Não

(SOMENTE PERGUNTAR PARA OS QUE TRABALHARAM EM OUTRAS SECRETARIAS)

18) Por que mudou de secretaria? _____

19) Já ocupou funções de confiança? Cite abaixo:

função	Secretaria	Ano

20) Aqui na Secretaria você sempre trabalhou no mesmo setor?

() Sim

() Não

21) No caso da resposta ser não, por que razão mudou de setores?

() Por convite.

() Para trabalhar na minha área de formação.

() Aumento de remuneração.

() Mudança de secretário(a).

() Em decorrência de desavenças.

() Outra. Qual _____

22) Você participa de alguma associação, sindicato ou movimento social?

() Sim Qual? _____

() Não

23) Você é filiado a algum partido político?

() Sim Desde quando? _____

() Não

24) Em caso positivo, qual? _____

25) Você é ligado a alguma corrente interna do partido a que é filiado?
Qual? _____

Desde quando? _____

Atualmente, fala-se muito em burocracia no serviço público. A seguir apresentaremos algumas questões que buscam entender melhor esta situação.

26) Que significado tem para você, a palavra burocracia? _____

27) Entre os itens citados abaixo, quais são para você os que melhor definem burocracia:

(Indicar até três)

() serviço qualificado

() emperramento, trâmites lentos

() funcionário incapaz

() capacitação técnica

() especialização de funções (cada um tem a sua função definida)

() funcionário ineficaz

() outro Qual? _____

28) Para você, burocracia e democracia, são processos compatíveis?

() Sim

() Não

29) Em relação a questão anterior, explique sua opinião, através de um exemplo baseado em sua experiência de trabalho:

30) Você acredita que ainda hoje, está disseminado na população em geral, um sentimento de que funcionário público não trabalha?

- ainda hoje, persiste na população este sentimento
- hoje as pessoas tem uma visão mais positiva do funcionário público
- não sabe

E, especificamente, em relação a Porto Alegre?

31) Você acredita que ainda hoje, está disseminado na população em geral, um sentimento de que funcionário público não trabalha?

- ainda hoje, persiste na população este sentimento
- hoje as pessoas tem uma visão mais positiva do funcionário público
- não sabe.

Em geral, a maioria das pessoas costumam ter opiniões sobre a atuação dos funcionários públicos.

32) Abaixo vamos indicar algumas destas opiniões e gostaríamos que você nos dissesse com que afirmação está de acordo e com qual não está de acordo.

A maioria dos funcionários públicos, é menos comprometidos com o trabalho, do que poderia ser.

- concorda não concorda

A maioria dos funcionários realizam seriamente seu trabalho.

- concorda não concorda

Existe agilidade dos funcionários públicos na execução dos serviços prestados à população.

- concorda não concorda

Os funcionários pensam, principalmente, nos seus benefícios.

- concorda não concorda

Os funcionários públicos são iguais a qualquer outro trabalhador.

- concorda não concorda

O trabalho do funcionário público existe em função da população, o fim último deste trabalho, é o cidadão.

- concorda não concorda

33) No dia-a-dia de seu trabalho, que fator você considera que mais contribui para torná-lo mais difícil ou emperrado?

(Indicar até 3 respostas em ordem de importância.)

- Predomínio de interesses político-partidários.
- A relação com a chefia.
- O fato dos funcionários não poderem opinar sobre sua rotina.
- Ausência de rotinas e procedimentos claros e organizados.

- Mudança de secretário.
 Outro. Qual? _____

34) Os últimos governos à frente da prefeitura de Porto Alegre tem incluído em seus programas a idéia de participação como sendo fundamental. Qual a sua opinião sobre isso?

35) Depois da constituição de 1988 fala-se muito em descentralização, você tem conhecimento de alguma política de descentralização implementada na prefeitura de Porto Alegre?

- sim Qual(is)? _____
 não

36) Você diria que esta política:

- melhorou os serviços da prefeitura
 não alterou em nada
 piorou os serviços da prefeitura

37) Você acredita que a propaganda oficial é necessária para divulgar e democratizar as políticas realizadas pela prefeitura?

- Sim. É uma forma de tornar pública as políticas da prefeitura.
 Não. É um gasto desnecessário.
 Não sei.

38) Você acredita que existam mecanismos que possibilitam o controle dos cidadãos sobre o funcionamento da administração pública?

- Si Poderias citar algum exemplo? _____
 Não

39) Você considera necessário que exista o controle da população sobre a administração pública?

- sim não

40) Na sua opinião, qual ou quais as conseqüência negativa da falta de controle da população sobre o funcionamento da administração pública?

41) Você diria que, o seu trabalho como funcionário público, alterou-se ou é influenciado pela implantação do orçamento participativo?

- Sim
 Não

Por
quê? _____

SOMENTE PARA AQUELES QUE ENTRARAM ANTES DE 1989.

42)A partir da eleição da Frente Popular em 1989, quais foram as mudanças percebidas por você em relação ao seu trabalho? (**Indicar apenas uma questão**)

- () permaneceu igual
- () maior espaço para discussão
- () maior democratização
- () piorou o relacionamento entre funcionários e administração

43)Você considera que a hierarquia existente ajuda ou atrapalha o funcionamento do seu trabalho:

- () mais ajuda
- () mais atrapalha

44)Por quê? _____

45)Na sua opinião, o que poderia ser melhorado na organização do seu trabalho, _____ no _____ seu setor? _____

46)Você considera que os funcionários do município em geral constituem um corpo técnico:

- () qualificado () não qualificado

47)No caso da resposta ser "não qualificado", que medidas poderiam ser adotadas pelo poder público municipal, no sentido de qualificar o corpo técnico?

- () propor cursos de formação interna
- () cursos externos
- () Outros. Qual? _____

48)Você realizou algum tipo de treinamento após o ingresso na prefeitura?

- () Sim
- () Não

49)No caso da resposta ser não, você acha que seria necessário?

- () sim
- () não

50)Como deveria ser, na sua opinião, o preenchimento dos cargos de chefia?

- () por eleição () indicação superior

() ocupado por CC () ocupados por funcionários mais antigos
() De acordo com a qualificação técnica () Outra.
Qual? _____

51) Você acha que os CC são necessários?

() sim

() não

Por quê? _____

52) Em relação ao seu trabalho atual, você diria que está:

() muito satisfeito

() pouco satisfeito

() nada satisfeito

53) Na sua opinião o que poderia ser feito para melhorar o seu trabalho atual?

54) Na sua opinião, o melhor funcionário é aquele que: **(Indicar apenas uma)**

() Não tem nenhum envolvimento político, apenas executa com competência suas funções;

() Se envolve com paixão nas atividades do trabalho, apesar de não ter envolvimento político;

() Apenas executa ordens superiores;

() Procura envolver-se nas atividades do setor, ainda que, a decisão política não esteja em suas mãos.

ANTES DE FINALIZARMOS, GOSTARÍAMOS AINDA, DE ACRESCENTAR ALGUNS DADOS SOBRE VOCÊ E SUA FAMÍLIA.

55) Qual a profissão/ocupação de seus pais?

Pai: _____ Mãe: _____

56) Qual a escolaridade:

de sua mãe : _____ de seu pai: _____

57) Você tem filhos?

() Sim Quantos: _____

() Não

58) Você tem religião:

() Sim Qual _____

59) Renda? (somando salário e outros rendimentos) \$ _____