

PROJETO E COTIDIANO: REFLEXÕES SOBRE OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS POPULARES

Edson Armando Silva¹

Joseli Maria Silva²

Solange de Moraes Barros³

RESUMO: O objetivo deste texto é refletir sobre as dificuldades de operacionalização de um projeto de gestão municipal idealizado por um grupo ligado principalmente ao partido dos trabalhadores. Embora questões sobre o papel do Estado na sociedade brasileira já fizessem parte de nossas reflexões acadêmicas, fomos desafiados a colocá-las em prática no período 2001-2004, no município de Ponta Grossa-Pr. Fazemos assim um pequeno balanço dos limites, possibilidades e resultados alcançados na tentativa de implantar um novo modelo de administração pública e de intervir na estrutura da máquina pública municipal através da implantação de controles gerenciais mais eficazes.

PALAVRAS-CHAVE: Estado, modernização administrativa, administração pública

1- Desafios do cotidiano da administração pública: entre o saber teórico e o empírico.

Este texto nasceu da nossa inquietação como pesquisadores do campo social diante da relativa impermeabilidade da máquina admi-

¹Professor Doutor do Departamento de História da Universidade Estadual de Ponta Grossa e componente do grupo gestor da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa da gestão 2001-2004.

²Professora Doutora do Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Ponta Grossa e coordenadora do Plano de Governo do Partido dos Trabalhadores para as eleições de 2000.

³Professora Doutora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Ponta Grossa e componente do grupo gestor da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa da gestão 2001- 2004.

nistrativa pública às nossas teorias e projetos. A permanente constatação do terrível abismo entre o pensar e o realizar foram, durante os quatro anos (2001 a 2004) em que estivemos colocados na condição de gestores públicos, um desafio permanente e uma constante motivação para a observação da lógica própria da máquina pública, seus desafios e limites. Como não é possível no espaço deste artigo abordar todos os aspectos relacionados ao plano de governo da gestão 2001-2004, vamos nos deter aos aspectos relacionados à tentativa de “modernização administrativa”, isto é, de dotar a máquina burocrática municipal de ferramentas que possibilitassem uma maior racionalização dos recursos e uma maior eficiência na prestação de serviços à população.

Gestores municipais, eleitos pelo voto popular em um processo democrático, encontram uma instituição que já possui uma história e uma cultura consolidadas⁴. Para se compreenderem as possibilidades e limites da adesão dessas estruturas a projetos gestados por grupos e partidos na discussão com a sociedade civil, é necessário recuperar alguns dos elementos estruturais presentes na história recente do Estado Brasileiro.

A realidade econômica tem, por certo, não só relação com a prática política dos homens, mas também com as várias formas de pensamento usadas para representá-los. Não se pode, portanto, desvincular o pensamento, enquanto atividade da consciência, das condições históricas reais da produção. “A consciência, está indissoluvelmente, ligada às condições materiais de produção da existência, das formas de intercâmbio e cooperação, nascendo às idéias da atividade material do homem e não da sua atividade mental” (Severino, 1986, p. 26).

As estruturas econômicas, os determinantes geográficos, a distribuição do poder e a divisão social do trabalho são elementos que limitam estruturalmente as relações sociais e as especificidades locais; entretanto não determinam as formas culturais que os grupos locais expressam. Eles criam os valores que norteiam as relações políticas e os símbolos que permitem a sua mobilização em torno de um projeto.

As teorias globais e as análises econômicas gerais, portanto,

⁴O município de Ponta Grossa está localizado a 110 Km da capital paranaense, Curitiba. Sua população é de 295.383 habitantes, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2002. As receitas orçamentárias realizadas em 2002 eram da ordem de R\$ 132.447.980,61 e o Produto Interno Bruto (PIB) R\$ 2.695.473. O município estava estruturado em 12 Secretarias municipais contando com aproximadamente com 4750 funcionários de carreira.

revelam-se insuficientes quando se trata de mobilizar pessoas e grupos em torno de projetos, por mais nobres que eles sejam. Neste caso a compreensão da dinâmica e dos valores próprios desses grupos é fundamental.

Para isso, é necessário que o nosso “olhar” dirija-se à realidade cotidiana, compreendendo-a como correspondente a uma determinada sociedade e época histórica e, como diz Gilberto Velho, a um espaço “bem mais complexo do que aquele representado pelos mapas e códigos básicos nacionais e de classes através dos quais fomos socializados” (Velho, 1979, p. 45).

Os projetos que os gestores propõem no período eleitoral e, desconsiderando algumas desonrosas exceções, procuram realizar no seu período de administração, são viabilizados, ou não, mais nas estruturas cotidianas da máquina pública do que em ações monumentais que, como “fogo de palha”, permitem um intenso alarido na imprensa em um dia para desaparecer em seguida sem deixar marcas. Por isso a viabilidade dos projetos dependerá da atenção às pessoas que se encontram, cotidianamente, fazendo parte do cenário da nossa própria vida, mas compreendidas em sua existência, a partir da prática real e do seu processo de desenvolvimento histórico-social.

Nosso argumento é que há uma tensão permanente e estrutural entre o projeto político idealizado pelo grupo gestor e o cotidiano vivenciado na máquina pública. Através desta tensão ocorre a subversão do projeto original que necessita ser compreendida como um processo normal e não como uma traição ao que foi pré-estabelecido. Ao contrário, a subversão consiste na condição de realização da gestão, na medida em que qualquer projeto político só se concretiza na difusão e enraizamento social que ocorre na transformação permanente do plano original traçado pelo grupo gestor.

Não deixa de ser um choque para pessoas afeitas à leitura e à pesquisa descobrir que não basta conhecer a bibliografia existente sobre a temática ou os atores envolvidos para o domínio da gestão pública. O desvelamento da lógica da ação cotidiana exige um trabalho de maior profundidade já que este, além das características peculiares, tal como se apresenta no município de Ponta Grossa - Pr, contém determinações que se situam nas estruturas mais amplas das relações da sociedade brasileira.

Os resultados práticos decorrentes da realização do projeto concebido dependem da tensão de forças estabelecidas entre os grupos de interesse. Esse confronto não ocorre em um campo harmônico entre iguais, mas se realiza num campo de relações profundamente desiguais em que os recursos econômicos, o que é óbvio, mas também e principalmente os simbólicos estão desigualmente distribuídos na sociedade.

As idéias e concepções teóricas, bem como todas as formas de consciência, não têm uma existência independente, autônoma, mas levam a marca indelével do ponto de vista a partir do qual a sociedade é observada e experienciada pelos diferentes grupos sociais. Viabilizar um projeto de gestão em diálogo com a sociedade, por um lado, e com o corpo funcional, por outro, significa enfrentar o desafio de tentar entender a história social da realidade local através do “entrecruzamento de perspectivas”⁵. Divanir Munhoz (1991) corrobora esta visão afirmando que os diferentes pontos de vista e opiniões devem ser tomados no seu conjunto na identificação do sentido dos fatos sociais.

Para compreender este entrecruzamento de grupos sociais que tensionam permanentemente o projeto político e lhe dá nova feição, é preciso apreender, como propõe Roberto da Matta (1979), a paisagem e o cenário do cotidiano, a vida dos sujeitos, hábitos, crenças e valores que nos passam despercebidos, apesar de um certo grau de familiaridade.

A realidade social traz “escondida” determinações que são definidas pelas relações econômicas escamoteadas pela consciência social, tornando o cotidiano, que até então nos parecia familiar, algo exótico com caráter de “mistério”. Para se desnudar o véu nebuloso, mítico que envolve as atividades cotidianas é preciso olhar o que está próximo de nós como algo que vem sendo determinado historicamente a partir da “experiência das condições dadas, o que implica tratar tais condições no quadro das significações culturais que a impregnam” (Sader, 1991, p. 44).

Durante os quatro anos em que estivemos à frente do projeto de gestão do município de Ponta Grossa, defrontamo-nos com diversos grupos que representavam forças sociais ora convergentes e ora diver-

⁵ Não nos referimos às perspectivas teóricas, mas visões, relatos sobre os fatos históricos estudados.

gentes à nossa perspectiva. Os resultados da gestão expressam não somente os desejos dos criadores do projeto original, mas também e principalmente a tensão da sua recepção por parte da sociedade e da cultura organizacional instituída.

As tensões em torno do projeto de governo não se resumiram, entretanto, às relações estabelecidas com os grupos externos ao grupo gestor. O enfrentamento do cotidiano revelou as diferenças existentes entre as múltiplas concepções dos sujeitos componentes do grupo que eram imperceptíveis no plano teórico. Os projetos político-sociais são mediados por pontos de vista pessoais, personalidades e projetos de vida que acabam por influenciar o rumo das tensões. As diferenças, ocultas no momento da criação teórica de um projeto em oposição a outro, se revelam quando da sua realização. Pequenas diferenças que não pesam sobre a sua concepção geral passam a ser decisivas nas ações porque envolvem diretamente os interesses que tensionam o campo de negociações. Apenas para dar um exemplo, a formação profissional e o comprometimento corporativo de componentes do grupo gestor podem ser um importante foco de tensão no momento do estabelecimento de um plano de cargos e salários ou da inclusão ou não de profissionais em projetos multidisciplinares.

2 – A autonomia e Estado na escala municipal.

A realização do projeto político do grupo gestor é também permeada pelas determinantes estruturais das características do edifício político do Estado, do pacto federativo que envolve as escalas territoriais de poder e das relações estabelecidas com a sociedade civil. O Estado, longe de ser um poder definitivamente conquistado, deve ser considerado um espaço permanente de disputas. Encontra-se tensionado por um jogo de interesses advindo de grupos que, através das políticas públicas, ora são diretamente favorecidos, ora promovem um acesso limitado de indivíduos com menor poder aquisitivo a bens e serviços.

O Estado, assim concebido tem sido objeto de estudo de autores que procuram compreender como esta instituição integra o desenvolvimento das sociedades capitalistas. É importante esclarecer que não se tem a pretensão de estabelecer aqui uma discussão profunda sobre a teoria política de Estado, mas contextualizar os conceitos en-

volvidos na compreensão do papel da gestão pública municipal.

O conceito de Estado, muitas vezes, tem sido utilizado para expressar idéia de governo, país, estado-nação, regime político ou sistema econômico⁶. Por isso é preciso, primeiramente, diferenciarem-se os dois conceitos básicos fundamentais para nossa argumentação. O **Estado** é uma parte da sociedade, uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade da mesma forma que dela faz parte, fruto de um contrato social e garantidor do pacto político. A **sociedade civil**⁷ é constituída pelos cidadãos organizados em entidades, associações etc, detentores de poderes diferenciados em relação à sua influência no Estado. Tal esclarecimento se faz necessário, já que o trabalho desenvolve-se em torno da autonomia da implementação do projeto político da elite dirigente do Estado em relação à sociedade civil e ao corpo de funcionários que movimentam a tecno-burocracia. Há uma enorme complexidade em torno destas relações, já que, ao mesmo tempo em que o Estado exerce seu poder sobre a sociedade civil, esta constitui-se em sua fonte de poder e estabelece limites para as ações estatais.

Nesse sentido, o domínio de um grupo sobre os demais da sociedade depende da sua legitimidade. Weber se esforça no desenvolvimento do conceito de legitimidade como uma importante categoria para a compreensão do Estado moderno e dos fundamentos do poder. Sustenta que a legitimação não é garantida apenas por motivos materiais, afetivos ou racionais, sendo necessário "acreditar" na legitimidade, ou ter vontade de obedecer, ou ter uma justificativa interna para querer obedecer. A natureza dos motivos que levam um grupo a obedecer à autoridade de outro determina o tipo de dominação desenvolvida. Na constituição do Estado moderno, houve a primazia do poder baseado na lei, criando-se assim um aparato que possibilitou a organização e a manutenção do seu poder - **a burocracia**. Este aparato, entretanto, adquire dinâmica própria que passa a ser paralela ao líder, estabelecendo uma simbiose entre ambos. O Estado moderno reflete uma

⁶ Bobbio (1987) chama a atenção para a utilização imprecisa do termo Estado. O governo é a cúpula político-administrativa do Estado. O regime político refere-se ao modo como o poder está organizado, podendo ser autoritário ou democrático. O sistema econômico é um tipo determinado de modo de produção do qual o Estado faz parte e o país ou estado-nação é a entidade política constituída de uma população (formada por cidadãos com direitos teoricamente iguais) que habita um território.

⁷ Bobbio (1987) discute os vários sentidos em que se interpreta o termo "sociedade civil". Para ele, há um entendimento equivocado sobre este conceito, já que ele é associado à esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado e argumenta que até mesmo a vida familiar, de alguma forma, está regulada pelo Estado.

racionalidade formal cujo poder legal é racional simplesmente porque é exercido conforme regras genéricas e abstratas que excluem a arbitragem (irracional) do funcionário e garante a previsibilidade da ação (Weber, 1982). A racionalização das leis (através do Direito) cumpriu um importante papel para a racionalização e modernização do Estado, garantindo segurança às expectativas da economia capitalista em expansão e, também, permitiu intervenção eficaz do Estado na vida social. Por conseguinte, a burocracia implica o predomínio do formalismo, de existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão do trabalho e impessoalidade.

A relação entre o Estado e sociedade civil também foi objeto de estudo de Gramsci. Segundo Vincent (1987:169), Gramsci engloba a sociedade civil ao Estado para compreender a hegemonia da classe capitalista, argumentando que o Estado é a soma da sociedade política mais a sociedade civil, porque ambas têm elementos constitutivos em comum expressando uma relação que agrega ordem hegemônica à força coercitiva. O Estado para a concepção de Gramsci, segundo Carnoy (1994), é importante na compreensão da “hegemonia”, entendida como o domínio das normas e dos valores da classe capitalista, uma vez que ele funciona como aparato ideológico para ajudar a “legitimar” esta hegemonia, fazendo, portanto, parte dela. Dessa forma, o poder político do Estado deriva da sociedade civil, e a legitimidade da elite política governamental que dirige o Estado depende de sua capacidade de estabelecer sua hegemonia ideológica sobre os demais grupos da sociedade.

Com a complexificação da sociedade capitalista industrial, é difícil pensar na divisão tradicional de classes sociais da teoria clássica marxista em que apenas uma classe esteja representada na elite política que dirige o Estado. Muitos poderes têm sido conquistados por novas classes assalariadas, ou por outras frações de classes, formando uma série de pactos e coalizões, em que podem participar não apenas membros da classe dominante, mas também membros das classes dominadas. Esta visão foi explorada por Gramsci nos chamados “blocos históricos” para identificar os complexos sistemas políticos que, em cada momento da história, detêm o poder do Estado (Carnoy, 1994). Carnoy argumenta que “a visão de Gramsci sobre o Estado era principalmente ideológica, que este era um aparelho hegemônico que surgiu da concepção da classe burguesa como um grupo em potencial totalmente inclusivo, daí um sistema de leis e normas que tratavam os indi-

vídus como se eles estivessem para ser incorporados à burguesia” (Carnoy, 1994:101).

Outros autores contemporâneos têm contribuído para a discussão acerca do Estado e suas relações com a sociedade de classes. Entre eles, servem ao nosso propósito as reflexões de Offe (1984) e Przeworski (1995).

Com base nas teorias da burocracia de Weber, Offe tem argumentado que o Estado é “independente” de um controle total da classe capitalista, mas a burocracia de Estado acaba representando interesses capitalistas, porque depende da acumulação do capital para continuar existindo. Entretanto, este mesmo Estado tem a característica de ser um intermediário das reivindicações da classe trabalhadora para garantir sua legitimidade. Para ele, o Estado desempenha um papel importante na organização da acumulação capitalista e tem sido o local das crises deste sistema, apresentando-se como um mediador. Offe (1984:123) argumenta que “o Estado em absoluto favorece interesses específicos. Em vez disso, ele protege e sanciona instituições e relações sociais que, por sua vez, constituem o requisito institucional para a dominação de classes do capital. (...) O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes”. O Estado teria quatro determinações funcionais para garantir sua reprodução: a privatização da produção, porque o Estado não pode interferir no processo concreto da produção que é papel das empresas privadas; a dependência dos impostos, devido à necessidade que o Estado tem de captação de recursos do setor privado; a acumulação como ponto de referência de suas ações, porque o Estado deve criar as condições necessárias à acumulação capitalista e a legitimação democrática, porque, segundo ele, o Estado não possui base própria de poder, sendo um representante dos interesses gerais e comuns da sociedade como um todo.

De forma concreta, o Estado tem dificuldades de compatibilizar tais funções no processo político, porque ao mesmo tempo em que tem que assegurar o interesse geral do capital, não pode “parecer” um representante do capital diante da parcela da sociedade que lhe confere legitimidade. Desenvolve estratégias no sentido de criar simbolicamente participação das massas no poder do Estado, através da seleção do pessoal do Estado, gerando uma constante negação de sua natureza como Estado capitalista (Offe, 1984).

A autonomia do Estado em relação à sociedade civil no capitalismo também foi um tema de discussão de Przeworski (1995:8), que procurou responder a questões relacionadas com as possibilidades em conduzir a economia capitalista contra interesses e preferências dos que controlam a riqueza produtiva. Para ele, “O Estado é autônomo quando os governantes têm a capacidade institucional de escolher seus próprios objetivos e de realizá-los diante de interesses conflitantes” (Przeworski, 1995:46). Acrescenta que deve ser feita uma distinção entre a capacidade de escolher objetivos por parte da classe política dirigente e a capacidade do Estado enquanto instituição burocrática em realizar os objetivos escolhidos e alerta para algumas limitações da capacidade das instituições estatais. Tais limitações estão relacionadas com a própria estrutura da economia capitalista, na qual existe a liberdade dos agentes econômicos privados, tornando difícil o processo de intervenção, já que a propriedade privada, tanto da força de trabalho como do capital, impede qualquer tipo de ação de intervenção impositiva. Assim, os governos têm utilizado muito mais a estratégia de incentivo do que a de ordenações. Para ele, só podem ser bem sucedidas as intervenções estatais que estejam em consonância com os objetivos daqueles que se encontrem afetados pela política pública desenvolvida. Quando o Estado passou a ter maior intervenção na economia, os agentes econômicos tiveram maior interesse em controlar suas ações, e, por outro lado, quando o Estado tinha maior autonomia na formulação de políticas, menos sucesso obtinha no processo de sua execução.

O conceito de autonomia só tem um sentido de ser utilizado quando é possível demonstrar que alguns grupos ou organizações específicas, em condições também específicas, podem ou não controlar o Estado: “Autonomia é um instrumento de análise eficiente quando indica uma entre diferentes situações históricas possíveis.” (Przeworski, 1995:52). Em determinadas situações o Estado pode ter características distintas: “O Estado é ‘autônomo’ quando formula suas próprias metas e as realiza face à oposição. Ele é ‘instrumental’ quando age efetivamente como agente de alguns interesses externos. Ele é irrelevante quando não pode fazer muito, seja em busca de seus próprios objetivos ou de objetivos alheios”. (Przeworski, 1995:46). A autonomia do Estado é um resultado possível da interação de uma variedade de atores sociais e sua relação com a sociedade. As leis e as políticas públicas são sempre resultado da fusão do poder das classes e frações de classes e, nesse processo, a tecno-burocracia tem um importante papel no contro-

le do Estado, porque está situada estrategicamente em seu interior.

Quanto mais fraca a sociedade e menor sua participação no controle da tecno-burocracia, maior é a autonomia do Estado para Przeworski (1995). Assim, mesmo em sociedades democráticas, “os ocupantes de cargos no Estado - políticos eleitos ou burocratas nomeados - não são agentes perfeitos do público, [eles recebem compensações privadas pelo bom desempenho de sua função pública] à medida que as compensações privadas [salários, poder, patronagem e regulação] aumentam, elas começam a tomar espaço dos benefícios do público” (Przeworski, 1995:77). Deste fato, emerge o conflito entre o público e o privado, em que o privado passa a ser a opção dos burocratas, fazendo com que o público sofra com a autonomia estatal. Nesse sentido, o autor chama a atenção para a necessidade de monitoramento dos burocratas no desenvolvimento de suas ações pela sociedade civil, através de processos democráticos, tal qual sugere também Weber (1982). A ação do Estado é, portanto, o resultado contraditório e mutável das coalisões de classe advindas da sociedade civil e da autonomia relativa do Estado garantida pela tecno-burocracia, desde que a classe dirigente consiga adeptos do corpo de funcionários do Estado.

As duas recentes concepções marxistas, a de Offe (1984) e a de Przeworski (1995), têm um traço comum quando consideram que o Estado não é um simples instrumento da classe dominante e que não é diretamente controlado pela classe capitalista. Contudo, argumentam que a natureza de classe do Estado se expressa na estrutura do desenvolvimento capitalista e que o controle sobre o Estado por classes dominantes pode ser contestado no próprio aparelho político pelas classes dominadas através do processo democrático. O Estado aparece como um foco importante na luta de classes, na qual a configuração de forças pode produzir respostas diferenciadas em suas ações políticas.

A autonomia do projeto político do grupo gestor também está submetida às determinações da distribuição territorial do poder que se pode apresentar conflituosa. O sistema político adotado no Brasil apresenta uma divisão territorial do Estado em várias unidades; representação das subunidades federadas junto ao Governo Federal através de um sistema bicameral; presença dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; existência de uma Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos; definição das competências - administrativas e fiscais - e jurisdições das esferas federativas, com cada nível de governo apresentando autonomia e autonomia de cada ente

federativo para construir seus governos.

O pacto federativo tem caráter dinâmico na relação de poder entre as escalas territoriais devido à ação dos partidos políticos que são agentes, imbuídos de concepções ideológicas específicas, que ocupam cargos governamentais (legislativos ou executivos) dentro do Estado e garantem a afirmação, o questionamento, a manutenção ou a transformação deste pacto. No mesmo sentido, os partidos políticos e seus representantes desempenham ações baseados em diferentes concepções da teoria do Estado, representando a chave da compreensão de suas estratégias político-econômicas de mudança e controle sociais dentro de cada escala de poder político que conseguem influenciar.

A Constituição brasileira de 1988 representa um marco importante na redefinição das competências das escalas políticas de poder da federação. Houve um rearranjo do pacto federativo, através da instituição de uma reforma tributária, da ampliação da autonomia dos entes federados, notadamente da escala municipal. A autonomia dos municípios brasileiros foi acompanhada de um aumento de suas responsabilidades em relação às demandas da sociedade civil, não compatíveis com sua estrutura burocrática e de produção de recursos econômicos.

É importante apontar que, nos anos 80, o Brasil reflete a crise do modo de produção capitalista e sua conseqüente reorganização, determinando simultaneamente transformações na esfera da organização do trabalho em si, na redefinição das relações de poder e nos rearranjos espaciais do território.

O grande crescimento econômico do mundo capitalista, após a Segunda Guerra Mundial, trouxe consigo, de um lado, o crescimento da corporação capitalista como agente importante na configuração do espaço e, de outro, o fortalecimento do Estado, como elemento necessário para garantir as relações de reprodução (Lefebvre, 1978). A crise do regime de produção e consumo de massa no final dos anos 60 e início dos 70, nos países centrais provocada por uma queda na taxa de lucro, resulta na busca de novos mercados, conduzindo ao aprofundamento da internacionalização da economia. A crise estrutural do capitalismo leva os países centrais, à busca de uma saída para a crise estabelecida, através da mudança de base tecnológica, apoiada na eletrônica, informática, telecomunicações e conhecimento da vida no planeta, e à modificação das relações econômicas e políticas com a periferia capitalista, mantida fora deste processo, com agravamento de

sua crise interna.

A crise do capitalismo que recaiu sobre a capacidade financeira dos governos centrais colocou o Estado num processo de redefinição das ações anteriormente desempenhadas. Nesse momento o Estado retira a ênfase no desenvolvimento do seu papel de provedor da infra-estrutura e regulador das relações de produção, para dedicar-se à promoção da desestatização, descentralização política e flexibilização das relações de produção para adaptar-se às demandas do capitalismo internacional. Esse processo gerou o desmonte de parte de sua malha tecno-burocrática e a emergência dos movimentos sociais urbanos que reivindicavam maior justiça redistributiva.

O município e o Poder Público Municipal aparecem, em termos práticos, como espaços potenciais para discussão de interesses e negociações diretas entre os diversos atores sociais. Todavia, os governos locais necessitam discutir sua posição e sua capacidade de gerar as respostas ágeis e flexíveis exigidas atualmente. A manutenção da capacidade do governo central em gerir seu espaço em todas as escalas possíveis está sendo cada vez mais questionada. Becker (1995) alerta que a nova dinâmica exige respostas rápidas; no entanto, a estrutura que assenta o Estado-nação está por demais defasada e isto, além de ser um problema administrativo, é, sobretudo uma questão de governabilidade. Se temos uma economia planetária, não temos um “governo mundial”. Assim, o Estado-nação, apesar de sua estrutura organizacional rígida, tem conseguido dar algumas respostas às necessidades de cunho externo através de organização de fóruns internacionais e formação de “coalitões entre países de interesse” para resolver determinadas crises, privilegiando a capacidade política em detrimento à normativa. Do lado interno, a questão tem sido levantada pela necessidade de se repensar o poder do Estado “em um poder multiescalar representado por regiões e/ou Estados que atuam como regiões...”(Becker, 1995, p.298).

É impossível, entretanto, na escala municipal, a resolução de problemas que estão entrelaçados com estruturas de escalas mais amplas, sobre as quais o Poder Público Municipal tem pouca governabilidade, embora seja no espaço local que se materializam as desigualdades sociais e econômicas.

No final dos anos 80, a política de descentralização ocorrida no Brasil em decorrência da nova Constituição determinou a transferên-

cia do ônus político das reivindicações e das insatisfações populares para a escala local. Os governos municipais, em sua maioria, não estavam preparados do ponto de vista administrativo e gerencial para exercer esse papel. Muitas vezes, nem ao menos estavam preparados para obter recursos disponíveis pelos programas desenvolvidos por outras escalas de poder, seja pela falta de recursos humanos especializados na análise dos editais e organização das informações necessárias para sua obtenção, seja pela falta de preparo para o exercício do controle e fiscalização de sua aplicação para a devida prestação de contas.

As necessidades sentidas pelos municípios de pequeno ou médio porte para a implementação de ações gerenciais ao enfrentarem problemas de otimização de estrutura física, falta de recursos materiais, acesso a novas tecnologias, escassez de recursos humanos especializados, principalmente pela baixa remuneração, aliadas às deficiências peculiares do interior do país, levou o Estado à busca de alternativas para processos de gestão e organização administrativa.

Embora os municípios tenham capacidades diferenciadas de investimentos no aperfeiçoamento gerencial dependendo de suas receitas e prioridades políticas, o quadro construído acima continua válido inclusive porque a racionalização da ação governamental depende também de uma padronização na troca de informações públicas que está além da capacidade de qualquer município individualmente.

Apenas a título de exemplo, pode-se observar a dispersão de informações públicas: informações imobiliárias em cartórios, assim como nascimentos, casamentos e óbitos; cadastro nacional de pessoas físicas na receita federal; informações sobre tributação de serviços nos municípios e sobre empregos formais na Caixa Econômica Federal; dados sobre identificação nas Secretarias de Segurança Pública Estaduais; informações sobre motoristas nos Departamentos de Trânsito; informações sobre a população masculina (reservistas) no Ministério do Exército etc. Todas essas fontes de informações não têm padrões que permitam sua troca e aproveitamento no planejamento e fiscalização das políticas públicas.

Praticamente inexitem convênios para o aproveitamento efetivo da troca de informações públicas entre as várias instituições. Por isso, mesmo os municípios com maior capacidade de investimento na preparação do seu quadro enfrentam dificuldades na sistematização das informações necessárias para o planejamento e implementação eficaz

das políticas públicas.

A incompatibilidade entre as novas demandas da sociedade e a estrutura tecno-burocrática do Estado gerou um consenso geral em torno da ineficiência das ações das instituições públicas, especialmente quando estas ações são comparadas com os recursos tecnológicos e agilidade dos fluxos informacionais, presentes nas estratégias dos agentes privados. Nesse sentido, os projetos de modernização administrativa se apresentam como perspectiva de retomada na credibilidade da área pública, principalmente na ponta mais próxima do cidadão. As ações locais passam a desafiar gestores municipais no enfrentamento das demandas sociais e ainda na demonstração de sua capacidade gerencial, mesmo sem ter autonomia sobre os determinantes estruturais.

A necessidade de se apresentar um novo modelo de gestão no setor público fez com que as administrações municipais começassem a discutir caminhos e alternativas para o alcance de tais objetivos. O desafio é ainda maior quando se trata de um governo democrático, no qual o grupo gestor tem ações negociadas com a sociedade civil e o corpo funcional da estrutura administrativa, relativizando sua autonomia de decisão e controle absoluto na implementação dos projetos concebidos.

3 – Os limites da teoria na experiência cotidiana

Os desafios estruturais que são apresentados a todos os gestores municipais produzem impactos diferentes nos diversos municípios, dependendo de algumas variáveis que poderíamos situar em dois grupos. O primeiro deles diz respeito aos projetos que os novos gestores se propõem a realizar. Muitos desses projetos não se referem à eficácia da máquina pública, e alguns gestores consideram que o período de uma gestão (4 anos) é insuficiente para a otimização da eficiência do serviço público e, desta maneira, acabam por adaptar-se e, assim reforçam a cultura organizacional existente, deixando a administração do cotidiano a cargo dos funcionários de carreira. Desse modo, exige-se da máquina pública apenas o que é estritamente necessário ou determinado pela legislação. Outros gestores relacionam o aumento da eficiência da máquina pública com a possibilidade de realização do seu plano de

governo e despendem considerável quantidade de tempo e recursos no aperfeiçoamento do serviço público. O investimento na modernização da administração pública é permanente, necessário e árduo, mas raramente concorre para a reeleição, sendo quase invisível à percepção dos eleitores.

O outro grupo de variáveis que determinam o impacto desse esforço poderíamos chamar de capacidade de governo. O sucesso do esforço colocado no processo de modernização administrativa está relacionado com a trajetória e com as características de cada instituição. Isso determina, por exemplo, capacidade de um determinado projeto para motivar o funcionalismo público e influenciar a cultura organizacional existente o que é determinante na eficácia do estabelecimento de novos controles gerenciais.

O planejamento da gestão iniciada em 2001 no município de Ponta Grossa- Pr, além do resgate da dívida social histórica e a garantia da participação popular nos rumos da gestão, tinha como um dos seus compromissos fundamentais a modernização da administração pública, tema sobre o qual está centrado este trabalho.

O planejamento estratégico e situacional proposto por Carlos Mattus foi a opção metodológica assumida pelo grupo gestor, já que, para nós um plano de ação é algo essencial para uma intervenção eficaz na realidade, cuja alternativa é o domínio da improvisação. Centrados na posição de Mattus - "planeja quem faz" - foram realizados inúmeros encontros para produzir o consenso em torno do plano. Entretanto, não faltaram críticas ao "excesso de reuniões" realizadas para incluir, sobretudo, aqueles que executam as ações no processo de planejamento. Os encontros tinham o propósito de configurar espaços e mecanismos que estimulassem a participação política, a opinião crítica dos servidores, os quais, sem dúvida, possuem a memória das práticas cotidianas e são os responsáveis diretos pelo gerenciamento dos setores e departamentos. No entanto, a resistência às primeiras ações planejadas já era um sintoma da amplitude da mudança na cultura organizacional que se esperava realizar.

No processo de planejamento da modernização administrativa, partimos dos problemas encontrados e da concepção de um cenário futuro, para, desse contexto, buscarmos analisar e compreender o "presente" com suas limitações e possibilidades e então projetar um "futuro planejado". Esse conceito amplo e genérico "não depende por conse-

guinte de sua pertinência a um sistema econômico social determinado, mas do uso da razão tecnopolítica na tomada de decisões” (Mattus, 1991, p. 03).

Como resultado do planejamento inicial, organizamos nossas ações em três direções para atingir a modernização administrativa: a primeira a motivação, qualificação e treinamento dos recursos humanos existentes; depois a infraestrutura material como aquisição de equipamentos, organização dos sistemas de redes lógica e elétrica e, finalmente, a criação de ferramentas de gestão.

O consenso acima discutido acerca da ineficiência do serviço público, embora produzido estruturalmente como reflexo da reorganização dos papéis desenvolvidos, pelos setores público e privado, tem como conseqüência direta a desmotivação do funcionalismo público, em função da falta de perspectivas e baixos salários. Em Ponta Grossa esse cenário é agravado com alguns problemas adicionais. No início da gestão encontramos os salários atrasados e inadimplência em relação aos impostos referentes à folha de pagamento, o INSS e o Fundo de Garantia, durante toda a gestão anterior. Essa situação limitou a aplicação de uma nova política de relacionamento dos gestores com o funcionalismo uma vez que restringiu a capacidade de investimento.

Mais grave, entretanto, que as limitações financeiras foi o abandono dos controles gerenciais em algumas áreas somado à alta rotatividade dos secretários municipais⁸ que gerou um hiato entre os gestores e o funcionalismo de carreira, os quais se protegiam em suas áreas específicas de atuação evitando se comprometer com políticas que poderiam ser alteradas de um dia para outro.

Recuperar a confiança e obter o envolvimento do funcionalismo nos projetos que precisávamos implantar exigia, em primeiro lugar, atender ao básico: manter os salários em dia e o seu poder de compra, fazendo sua recomposição ao menos nos níveis da sua corrosão pela inflação⁹ e, também, engajar funcionários de carreira nos projetos centrais do governo.

Além disso, foi necessário racionalizar a relação com o funci-

⁸ Durante a gestão 1997 – 2000 houve uma média de três secretários para cada secretaria. Em algumas delas, como a de Turismo e Meio Ambiente, o número de secretários chegou a sete.

⁹ Na gestão 2001 – 2004 houve uma recomposição salarial significativa. O trabalhador que recebia R\$ 181,97 em janeiro de 2001 passou a receber R\$ 314,94 em dezembro de 2004.

onalismo e replantar controles gerenciais básicos que haviam sido abandonados. Através da contratação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) realizamos três ações: um estudo da estrutura organizacional para otimizar o desempenho de áreas ou departamentos que muitas vezes tinham funções sobrepostas, um estudo para corrigir distorções no sistema de cargos e salários e, finalmente, um estudo para implantação de um projeto de remuneração por desempenho, que permitiria motivar o funcionalismo municipal para participação ativa no governo.

Nesse conjunto de ações tivemos avanços, embora os objetivos estabelecidos não tenham sido plenamente atingidos. Por exemplo, embora se tenha ampliado o incentivo à "produtividade" para todas as áreas da prefeitura, o projeto de remuneração por desempenho não foi implantado com base nos indicadores de desempenho como havia sido planejado inicialmente. A necessidade de responder rapidamente às demandas funcionais fez com que se universalizasse o benefício da produtividade antes do estabelecimento dos indicadores que estabeleceriam uma mensuração do desempenho do trabalho de grupos de servidores nos vários setores em relação ao cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo plano de governo. A retomada dos objetivos iniciais tornou-se impossível, pois com a dinâmica já estabelecida deixou de existir a margem financeira possível de ser utilizada, levando em consideração os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal.

A tensão entre o planejado e o possível de ser implantado esteve presente não apenas na situação descrita acima, mas em todo o processo de gestão. Apesar disso, avançamos em relação à redução da dívida relativa aos encargos sociais. Foram pagos, no período da gestão, em torno de trinta e dois milhões de reais e parcelado o restante junto ao Fundo de Participação dos Municípios em um percentual de 9% ao mês.

Outro conjunto de atividades buscava a valorização do servidor público municipal. Diversas ações foram realizadas com a participação dos servidores de carreira: reestruturação das Comissões Internas de Acidentes de Trabalho (CIPAS), criação do Festival Municipal do Servidor, instalação da colônia de férias para filhos de servidores, comemorações em datas especiais como Páscoa, Natal, criação do Programa de Combate ao Alcoolismo e Uso de Substâncias Psico-ativas (PRODASP), incentivo à escolarização com turmas de ensino funda-

mental e médio e apoio ao ensino superior, cursos de capacitação técnica¹⁰, aquisição de uniformes, agasalhos para vigilantes e guardiões e equipamentos de segurança.

Além das ações de estímulo ao funcionalismo público, foi necessário um forte investimento na superação da defasagem da infraestrutura a fim melhorar as condições de trabalho e a produtividade. Aumentamos o parque de computadores disponíveis em mais de três vezes. Refizemos a rede interna do paço municipal e ligamos através de VPN (Virtual Private Network) os demais edifícios que fazem parte do serviço municipal mas que não estavam localizados no edifício do Paço.

Foi importante a centralização do atendimento aos munícipes em um único local, evitando o desgaste da procura dos serviços pelos diversos setores dispersos na estrutura da Prefeitura. Foi implantada a Praça de Atendimento, liberando os setores internos para a análise dos processos e promovendo, dessa maneira, maior agilidade na resposta. O atendimento ao público passou a ser realizado por servidores selecionados, especialmente treinados para desenvolver esta função e motivados por uma gratificação adicional o que resultou numa significativa melhora na qualidade da relação do Poder Público com os cidadãos.

Com a participação dos servidores e a aquisição e reforma da infra-estrutura de trabalho, criaram-se as condições para a implantação das novas ferramentas de gerenciamento, priorizando a utilização de sistemas desenvolvidos com software livre.

Considerávamos, e ainda estamos convencidos disso que a única possibilidade de se implantar uma política de informática no setor público é com o uso intensivo de software livre. Não apenas pelo custo inicial de licenciamento, mas principalmente pela possibilidade de se manter uma política de informática atualizada, compatível com o ritmo do desenvolvimento tecnológico diante da permanente dificuldade de recursos para novos investimentos.

A implantação de um sistema em software livre e a migração de uma cultura baseada no software proprietário para outra é um processo difícil e caro. É necessário investir maciçamente em treinamento, formação de recursos humanos e no desenvolvimento e adaptação das ferramentas existentes às necessidades específicas do fluxo de traba-

¹⁰ Aproximadamente 75% dos servidores passaram por alguma forma de qualificação.

lho de um departamento ou setor. Uma das dificuldades encontradas foi a constatação de que as ferramentas de software livre atualmente, em sua maioria, apresentam uma curva de aprendizagem maior em relação aos similares em software proprietário que, para justificar o custo da licença, apresentam uma interface mais amigável para o usuário final. Nesse sentido, a alternativa que muitas vezes se apresenta nos argumentos das comunidades livres da diminuição de gastos na implantação dos sistemas é falsa no curto prazo. Trata-se de uma decisão de como alocar os recursos destinados à tecnologia da informação.

Nossa decisão foi no investimento de recursos na implantação de sistemas em software livre e na integração das diversas ferramentas para compor um fluxo de trabalho integrado. As experiências do grupo gestor em outros órgãos públicos mostravam que o investimento em software livre era mais racional por apresentar especificidades em relação ao funcionamento do setor privado.

A lógica do mercado torna racional a compra de licenças de softwares que reduzam o investimento e o tempo na formação dos recursos humanos. Esta redução implica atingir o máximo de produtividade em menor espaço de tempo e maior controle do processo produtivo por parte do capital, uma vez que os recursos humanos podem ser substituídos com mais facilidade, adaptando as empresas às necessidades de mercado.

A busca de eficiência no setor público deve trilhar outro caminho. O desafio está em capacitar um corpo funcional capaz de dominar a tecnologia e garantir um funcionamento eficiente da máquina pública, apesar das periódicas mudanças dos grupos gestores e da alternância dos projetos de governo. Sendo assim, a estabilidade não é problema, mas uma oportunidade de obter retorno seguro a médio e longo prazo nos investimentos em capacitação. Uma vez transformada a cultura organizacional, a perda eventual de um funcionário não significa o desmonte do projeto desenvolvido.

A vantagem da adoção do sistema de software livre no setor público está em que um corpo funcional bem capacitado pode superar as já conhecidas dificuldades do setor, como a morosidade do processo de compras e da disponibilidade de recursos para a manutenção de um parque tecnológico atualizado. Superada a curva inicial de aprendizagem do software livre, as atualizações tecnológicas podem ser facilmente incorporadas, mantidas e adaptadas pelos próprios funcionários,

evitando a burocracia necessária a novos investimentos. Dessa maneira, o setor público pode, a médio prazo, obter uma eficiência equivalente aos setores privados e responder às exigências da sociedade contemporânea.

Além de desenvolver e implantar sistemas em software livre nas áreas específicas determinadas pelo plano do grupo gestor - serviços urbanos, saúde, educação ou assistência social - foi necessário enfrentar a fragmentação de informações dispersas, devido a uma longa trajetória de ações não planejadas no setor público. A fim de superar essa dispersão, desenvolvemos uma ferramenta informatizada para confrontação e consistência de dados de diversas fontes. O objetivo era uniformizar dados cadastrais na prefeitura ou incluir dados atualizados de outras instituições com as quais a prefeitura pudesse fazer convênios de troca de informações. Este cadastro permanentemente atualizado deveria servir de base para todas as outras ferramentas informatizadas de gestão, criando a integração de diversos sistemas para possibilitar o planejamento com informações consistentes e atualizadas.

O cadastro único multifinalitário foi o núcleo de integração da rede que se compunha também de ferramentas informatizadas de gestão em diversas áreas: OSCAR (Open Source Clinical Application Resources) para a gestão de unidades básicas de saúde, Acompanhamento de Serviços Urbanos, Acompanhamento de Protocolo, Acompanhamento de Serviços Sociais, Ferramentas de Geoprocessamento e Sistemas de Informação Geográficas etc. O sistema criado visou à integração do banco de dados, e ao mesmo tempo, descentralizou a sua alimentação pelas diversas áreas fins, tentando responder às demandas apresentadas no cotidiano.

Um cadastro único, multifinalitário, assim concebido, se criteriosamente atualizado e permanentemente consistenciado, tem potencial para revelar as assimetrias sociais, econômicas e as diferentes demandas da população ao Poder Público, maximizando a eficiência na aplicação dos recursos para diminuir essas desigualdades, focalizando com maior precisão os grupos sociais mais necessitados de políticas públicas. As informações mais precisas exigem uma maior flexibilidade na estrutura organizacional para permitir uma resposta mais rápida aos problemas identificados. Por isso, nossa proposta era superar a tradicional organização departamentalizada por uma atuação por objetivos e projetos, determinados pelo planejamento central.

A organização por projetos tem potencial para dotar o Poder

Público de maior flexibilidade e eficiência na resposta às demandas da população. Projetos não são estruturas rígidas mas adaptáveis às dinâmicas contemporâneas, como a velocidade nas informações, referentes aos novos papéis que, a partir da Constituição Federal de 1988, passaram a ser atribuídas à esfera municipal.

Alcançar eficiência do Poder Público é uma meta que independe do projeto político do grupo gestor. A modernização administrativa em um governo popular visa a produzir ferramentas e informações que potencializem a participação popular através do Orçamento Participativo, Conselhos de Áreas e demais canais de diálogo e devem ser utilizadas para a elaboração de políticas de superação das desigualdades sociais.

A concepção do projeto de modernização administrativa exigiu o estabelecimento de um canal de diálogo com o Conselho do Orçamento Participativo e com grupos de funcionários de carreira para o estabelecimento das ações a serem implantadas. Embora esse processo seja mais lento e exija amplo comprometimento e disponibilidade dos membros do governo, envolvendo maiores tensões e complexidade em relação aos objetivos de cada secretaria, departamento ou área, era o mais coerente com a nossa proposta. O processo estabelecido desafiou a cultura organizacional e cidadã vigente, pois a maioria da população e parte significativa dos servidores públicos buscam respostas imediatas para resolução dos seus problemas, descompromissados com uma visão coletiva.

Entre o projeto concebido e os resultados práticos alcançados é necessário reconhecer que algumas metas não se consolidaram. Parte dos programas e ferramentas instaladas não se tornaram parte do exercício cotidiano de setores da prefeitura. Como não haviam ainda se tornado ferramentas essenciais, foram abandonados já no início da gestão seguinte. Mesmo com o reconhecimento e apoio da maioria do funcionalismo municipal, não se conseguiu superar a cultura organizacional departamentalizada ainda vigente na maioria das instituições públicas. Apesar disso, avanços significativos são constatados na formação e treinamento do funcionalismo e na implantação de projetos bem sucedidos. Pode-se destacar a Praça de Atendimento como um dos projetos realizados com uma interação produtiva entre o grupo gestor e o corpo de funcionários de carreira. Projeto complexo que envolvia aspectos internos de revisão de fluxo de trabalho, infraestrutura material e instalação de ferramentas informatizadas e aspectos externos como a relação

de atendimento que se estabeleceu com o público.

Enfim, os resultados obtidos pela gestão e discutidos neste artigo foram fruto de uma tensão permanente e estrutural entre o projeto político idealizado pelo grupo e o cotidiano vivenciado na máquina pública. A subversão do projeto original é normal desde que reconhecido que o Estado é um espaço onde vários interesses se entrecruzam e que o projeto estabelecido pelo grupo gestor não é a única direção possível neste embate. Pelo contrário, uma ação eficiente supõe a superação de uma visão simplista de que a conquista do Estado garante automaticamente as condições de realização de seus objetivos.

ABSTRACT: The objective of this text are to mainly reflect on the difficulties of implantation of a project of municipal management idealized by a group linked to the Partido dos Trabalhadores. Although academic reflections on the role of the State in the Brazilian society already were part of our reflections, we were defied to place them in practical during the period 2001-2004, in the city of Ponta Grossa-Pr. We make thus a small balance of the limits, possibilities and results reached in the attempt to implant a new model of public administration and to intervene in the structure of the municipal public machine through the implantation of more efficient managemental controls.

KEY WORDS: State, administrative modernization, public administration

Referências

BECKER, Bertha. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, Iná, CORRÊA, Roberto Lobato, GOMES, Paulo C. (Orgs.), Conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, pp 271-307.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade - Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Campinas: Papyrus, 1994.

LEFEBVRE, Henri. De L'État. Madrid: Union Générale, 1978.

MATTA, Roberto da. Carnavais, malandros e heróis. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MUNHOZ, Divanir, et al. Pobreza, Assistência e Prática Social: uma história a ser pensada. Trabalho final da Disciplina a Prática do Serviço Social na Sociedade Capitalista. São Paulo: PUC, 1991.

Silva, Edson A; Silva, Joseli M. & Barros, Solange de M. Projeto e cotidiano: reflexões sobre os...

OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PRZEWORSKY, Adam. Estado e economia no capitalismo. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

SADER, Eder. Quando novos personagens entram em cena. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

SEVERINO, Antonio. Educação, Ideologia e Contra Ideologia. São Paulo: Brasiliense, 1986.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: VELHO, Gilberto. Aventura Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VINCENT, Andrew. Theories of the State. Oxford: Basil Blackwell, 1987.

WEBER, Max. Ensaio de sociologia. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.