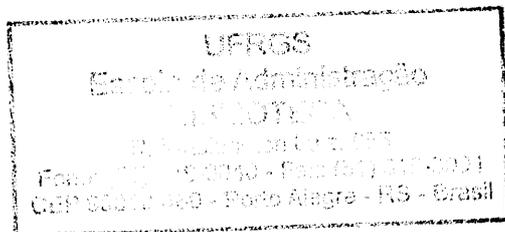


**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**



**PODER, BUROCRACIA E FORMALISMO NA**  
**APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS: UM**  
**ESTUDO DE CASO**

**ADELINO MENEGUZZO**

**Orientadora**  
**Prof. Dr<sup>a</sup>. ZILÁ MESQUITA**

**Dissertação de Mestrado**  
**apresentada ao Programa de Pós-**  
**Graduação em Administração da**  
**Universidade Federal do Rio**  
**Grande do Sul, como requisito**  
**parcial para a obtenção do grau de**  
**Mestre em Administração, opção**  
**Organizações**

**Porto Alegre, dezembro de 2000.**

## AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação só foi possível em virtude do apoio de inúmeras pessoas, que durante estes anos de caminhada não mediram esforços para me apoiar e incentivar. Por inúmeras vezes, quando tudo parecia perdido, elas estiveram ao meu lado me impulsionando rumo ao trabalho e à pesquisa.

Quero agradecer a todos os meus colegas de mestrado que compartilharam comigo dificuldades, tempo e abnegação das horas de lazer e de sono, com o objetivo de chegar a este momento.

Os meus agradecimentos ao Secretário de Finanças do Município de Três Lagoas, MS, Sr. Nicolau Gonçales, que permitiu a realização desta pesquisa no ambiente de trabalho por ele gerenciado.

Aos meus pais que durante a vida sempre me orientaram para o amor, ao trabalho, à persistência aos meus objetivos e à infinita busca pela honestidade e transparência de meus atos.

À minha esposa e às minhas filhas que abdicaram da minha presença, a fim de que pudesse chegar até aqui, participando em silêncio e à distância do meu trabalho, vivendo comigo as minhas angústias e incertezas no momento da elaboração da minha pesquisa.

Ao professor Doutor Marcelo Milano Falcão Vieira, que me orientou no meu Projeto de Pesquisa com toda a paciência e dedicação.

Quero e preciso agradecer à minha orientadora Professora Doutora Zilá Mesquita, que muito me norteou nesta caminhada. A sua paciência, as orientações nos momentos do meu maior silêncio e a imediata atenção para comigo no auxílio às minhas dúvidas, foram decisivas para o término desta dissertação.

Por fim, e acima de tudo, quero agradecer a Deus por me oportunizar a inteligência e a saúde para chegar até o final deste desafio.

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS

RESUMO

ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO .....	6
1.1	O Problema.....	08
1.2	A Importância da Pesquisa.....	11
1.3	Caracterização da Região Abrangida pela Organização.....	13
1.4	Limitações do Presente Estudo.....	16
1.5	Objetivos.....	17
1.6	Conteúdo dos Capítulos.....	17
2	ESTRUTURA E CULTURA ORGANIZACIONAL .....	19
2.1	Organizações como sistemas e cultura organizacional .....	19
2.2	Evolução histórica e novos paradigmas da administração pública .....	23
2.3	O cenário da administração pública municipal de Três Lagoas.....	30
3	BUROCRACIA E PODER NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E CIDADANIA PARTICIPATIVA.....	35
3.1	Burocracia e poder .....	35
3.2	A cidadania participativa.....	46
4	O IMPACTO DO PODER E DA BUROCRACIA NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE TRÊS LAGOAS .....	57
4.1	A pesquisa e seus aspectos metodológicos .....	57
4.2	Os resultados .....	86
5	SUGESTÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
5.1	Temas para novas pesquisas sobre o assunto.....	93
5.2	Considerações finais.....	94

ANEXOS.....	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	109
GLOSSÁRIO.....	115

## RESUMO

Esta dissertação, na forma de *estudo de caso*, analisa o impacto do poder, da burocracia e do formalismo na aplicação de recursos públicos na Prefeitura Municipal de Três Lagoas, Estado do Mato Grosso do Sul. A pesquisa foi realizada no ambiente interno da instituição, com um enfoque na participação dos Conselhos Gestores, como forma de envolvimento da sociedade organizada na gestão dos recursos públicos municipais.

A dissertação enfoca os temas: administração pública e seus paradigmas, numa análise de alternativas para o gerenciamento das organizações pública; cidadania e participação popular, com a finalidade de trazer à luz das discussões a gestão participativa; burocracia e poder nas organizações públicas, com o objetivo de transparecer a dimensão burocrática e a centralização de poder nas organizações públicas.

A descrição da observação compreende a relação dos executivos internos da organização pesquisada, sua relação com o poder, com a burocracia e com as atribuições pertinentes. No âmbito dos conselhos gestores, apresenta-se a descrição do envolvimento e da participação dos conselheiros na gestão pública, como representantes da sociedade organizada, num enfoque de participação popular.

Uma dimensão de alternativas possíveis a novas pesquisas sobre o tema, buscando mais dados alternativas a respeito da questão, finaliza o trabalho.

## ABSTRACT

This dissertation, written in the form of a *case study*, analyzes the impact of power, bureaucracy and formalism in the application of public funds by the City Hall of Três Lagoas in the state of Mato Grosso do Sul. The research was done inside the organization, focusing on the participation of the administrative council, as a form of involvement of organized society in the administration of municipal public funds.

The dissertation review focuses the themes: public administration and its paradigms, in an analysis of alternatives for managing public organizations; citizenship and popular participation, attempting to introduce discussions on participatory administration; bureaucracy and power in public organizations with the objective of showing the bureaucratic dimension and the centralization of power in public organizations.

The description of this observation comprehends the relationship of the municipal executives in the organization that was researched, their relationship to power, to bureaucracy and to relevant attributions. In the field of the administrative council comprehensively, the involvement and participation of the councilors in the public administration, as representatives of organized society, focusing on popular participation.

In conclusion, there is an analysis of possible options and new surveys relating to the theme, searching for alternative opinions about the question.

# 1 INTRODUÇÃO

A burocracia tem sido, desde o início do século, uma estratégia de gestão das organizações de um modo geral, na busca deliberada de economizar meios para atingir seus objetivos, em que a hierarquia parecia ser um sistema norteador de suas atividades (Motta e Pereira, 1991). Estabelecendo atividades a cada trabalhador, atribuindo-lhes responsabilidades pelo cargo que ocupavam e havendo uma interligação de ação entre a função de cada trabalhador e a imediatamente seguinte, exercia, o sistema, uma pressão no cumprimento das obrigações do indivíduo (Weber, 1974).

Nos métodos burocráticos de administração são supostamente adotados pelas sociedades modernas, com a necessidade de estabelecer normas de disciplina, controle e especialização de tarefas e procedimentos. Ao que tudo indica, com a utilização de novas formas de se reestruturar que o capitalismo assume, as organizações tendem a buscar novas formas de gerência, empregando com vantagem a administração por resultados.

No Brasil, os organismos públicos tiraram proveito dos conceitos de gestão burocrática, como forma de legitimar o poder autoritário vigente desde a proclamação da República. Num primeiro momento isto ocorreu gerenciando as organizações públicas dentro de um sistema legalista; posteriormente, sob o enfoque de Administração Pública, se utilizando de conceitos de administração e direito (Keinert, 1994).

As organizações públicas, tidas com isso, como as mais burocráticas nas últimas décadas, têm procurado apresentar algumas mudanças na sua forma de gestão da coisa pública, em função das manifestações de ineficiência e de pouca qualidade de seus serviços. Estas propostas de alterações funcionais são resultados das mudanças políticas ocorridas a partir da abertura política e que culminaram com a promulgação da nova Constituição de 1988. A sociedade, ao que parece, começa a perceber que sua participação é importante no processo de abertura política e nas decisões coletivas e é fundamental na construção da realidade social. A busca de uma transformação social, a partir da abertura política e da promulgação da nova carta, tende a pressionar ainda mais os organismos públicos a transformar as formas de gestão de recursos públicos, que é de interesse absoluto da sociedade.

Mesmo, porém, com todo o empenho social dedicado na sua própria transformação e nas mudanças do Estado, algumas práticas parecem insistir em permanecer

imutáveis, como que legitimando processos sócio-políticos ultrapassados e práticas administrativas muito burocráticas. Tudo parece indicar contradição de encaminhamentos, em que, ao mesmo tempo em que a sociedade deseja transformações, demonstra preocupações com os resultados que estas mudanças possam trazer. O risco e a preocupação que o novo possa provocar, conduz a coletividade a decidir pela manutenção de alguns valores e lideranças mais conservadores. Torna-se assim ainda mais difícil de se modificar o panorama burocratizado do Estado, pois, afinal, os membros desta mesma sociedade é que fazem parte do processo de gestão dos interesses nas organizações públicas de sua comunidade. O primeiro passo a ser dado para transformar este panorama, ao nosso ver, é o comprometimento social com as mudanças.

As organizações públicas são geridas por representantes eleitos pelo povo através de eleição por voto direto. Assim, o discurso de campanha é o termômetro do perfil do futuro gestor da comunidade. A escolha direta, apesar de alguns fatores negativos que neste trabalho não serão estudados, é um primeiro passo na busca de um tipo de gestão pública mais participativa e de novos destinos desta comunidade.

Os representantes eleitos pela comunidade utilizam-se do poder que o pleito lhes conferiu, dos recursos arrecadados na coletividade, mediante a utilização de instrumentos legais e dos valores sociais daquela sociedade, para legitimar sua conduta no poder, para conduzir os organismos públicos para os quais foram eleitos. Este é o pressuposto básico.

O presente estudo de caso pretende observar, junto à Prefeitura Municipal de Três Lagoas MS, pessoas envolvidas na gestão de recursos financeiros de forma direta e indireta, para analisar e estudar critérios e valores utilizados na decisão sobre aplicação destes recursos na sociedade de onde foram arrecadados. Visa ainda a analisar e descrever o comportamento dos executivos dos diversos escalões hierárquicos do setor financeiro e dos membros dos Conselhos Gestores que se utilizam do poder outorgado para decidirem sobre a melhor forma de aplicação do dinheiro público. Que formas burocráticas são utilizadas para a manutenção do *status quo* conquistado com o ingresso no cargo que ocupa e qual o interesse de determinados grupos na manutenção de valores que possam sustentar seus conceitos de gestão e poder são questionamentos que buscamos responder nessa pesquisa.

Há também, nesta pesquisa, o desejo de conhecer como os grupos de executivos do setor financeiro desta organização formam corporações burocráticas e defendem valores formalizados ou quase cristalizados, para a garantia de permanência no cargo que ocupam. Quais são as estratégias utilizadas para garantir seus espaços diante das ameaças iminentes com o advento de inovações tecnológicas e dos novos processos de gestão? O interesse por

mais esta observação é conhecer como melhor interagir com grupos de trabalho com este perfil, a fim de poder interagir no grupo, ter sua confiança e dele fazer parte sem que se sintam ameaçados.

## 1.1 O problema

O problema de pesquisa desta investigação é estudar os critérios adotados para a destinação e aplicação dos recursos financeiros na Prefeitura Municipal de Três Lagoas, MS. As questões que nortearam a pesquisa abordam temas da área da gerência financeira, do poder, da burocracia e da legalidade. São questões que envolvem a administração pública no seu dia a dia, intervindo ou não no desempenho da gestão.

Assim, quais são os fatores que afetam os gestores no bom desempenho da aplicação dos recursos financeiros públicos? O que intervém na gestão para que estes recursos sejam aplicados de forma tardia e ineficaz? Apesar das características normativas da burocracia, especialmente a de seguir leis, normas e regulamentos, como e por que os recursos públicos não chegam a ser aplicados ao que se destinam ou demoram a ser aplicados? Qual é o impacto do poder, da burocracia e do formalismo na aplicação dos recursos públicos? Na suposição de que estes processos não fossem fatos isolados, buscou-se pesquisar a relação de poder, burocracia, cultura organizacional, cidadania, comprometimento das organizações não governamentais e participação popular.

A investigação foi realizada dentro da Prefeitura Municipal, especificamente na Secretaria Municipal de Finanças e complementada com uma observação sobre a participação dos Conselhos Gestores no município. É uma forma de tentar descobrir a dinâmica de trabalho da corporação de executivos internos da organização, seu relacionamento com os seus clientes (população), que neste caso está representada pelos diversos Conselhos Gestores, e o interesse em participar da administração pública dos integrantes destes Conselhos.

É um processo de análise no sentido inverso ao do proposto por Giacomoni, (1993) no seu trabalho monográfico. Nele o autor, fez um estudo sobre a participação popular na elaboração do orçamento público de Porto Alegre. O orçamento participativo tem, como tema principal, a descentralização das decisões na programação de aplicação de recursos públicos. A descentralização ocorre através da participação da sociedade organizada que participa juntamente com o poder central na programação de despesas (investimentos). É uma visão de planejamento, de previsão, de programação da aplicação de recursos públicos, a partir de uma

visão da comunidade em relação à organização. Pretende-se, neste trabalho, realizar uma pesquisa observando a participação popular de dentro da organização para fora, através de sua atuação nos Conselhos. Observar como é o comportamento da corporação de executivos e da participação da sociedade na execução financeira do orçamento.

A organização é uma prefeitura municipal de médio porte do Estado de Mato Grosso do Sul, localizada em região de grandes propriedades agrárias. O estudo se desenvolve a partir de uma observação participativa.

O método de pesquisa se baseia na observação dos critérios utilizados na aplicação dos recursos públicos daquela organização, no acompanhamento do desenvolvimento das atividades pertinentes e na efetiva participação, com o trabalho de assessoramento às pessoas envolvidas nas decisões e execuções, nas ações e tarefas e na exploração bibliográfica pertinente.

O discurso político do atual prefeito municipal é pela democratização de sua gestão, com a participação efetiva de toda a sociedade. Política, segundo Weber (1974) representa a participação da comunidade no poder ou a influência na sua distribuição, seja no Estado ou entre grupos. A participação política, no município em questão, está, neste trabalho, representada pelos Conselhos Gestores que são eleitos para representarem os diversos segmentos sociais nas decisões de como melhor aplicar recursos financeiros disponíveis para o atendimento à educação, saúde e assistência social. Esta representação, que na verdade existe por força de decreto, estabelece um elo de ligações entre a sociedade organizada e os poderes públicos municipais, amenizando o suposto excesso burocrático.

Na verdade porém, o discurso e a prática ainda se distanciam, porque os interesses do grupo de representação do poder local são mais fortes do que o desejo de alguns executivos em realizar modificações no processo de distribuição de atribuições executivas e na escolha de modelos de gestão. Os valores desta sociedade agrária são mais fortes do que o desejo de transformar práticas locais, de distribuir poder, interesses e bens públicos. Apesar da proposta inicial dos gestores municipais em governar com a população, no momento efetivo de seu exercício são adotados modelos pouco democráticos, distanciando-se da proposta original. A adoção de valores formais no exercício da gestão de recursos financeiros parece fazer valer o poder que lhe foi outorgado, contrariando a prática de ações mais democráticas.

A eleição dos Conselheiros Gestores se faz mediante regras previamente estabelecidas em Regimentos Internos orientados pelo poder federal. No entanto, quem estabelece os critérios concretos nos Regimentos dos Conselhos são os primeiros conselheiros eleitos pelo primeiro pleito após a publicação da norma legal. Nesta primeira eleição a divulgação existe,

mas é pouco abrangente e mediante algumas restrições. A escolha obedece critérios pouco difundidos, demonstrando formalidade e burocracia. Ao que parece, novamente o poder central demonstra os seus efeitos, mantendo com isso uma forma mais conservadora de decisão. Esta autoridade que foi delegada ao gestor eleito, em função do cargo que ocupa, começa a ter os seus efeitos, quer dizer, o poder fala mais alto. Segundo Morgan (1996), quando a autoridade é traduzida em poder por meio do consentimento daqueles que se acham sob o padrão de comando, a estrutura de autoridade é também a estrutura de poder.

O quadro permanente de funcionários estáveis, que evidentemente não passa pelo processo eleitoral e sim por uma seleção, também se utiliza de formas burocráticas e dos valores criados ao longo do exercício de suas funções na organização, a fim de evitar possíveis ameaças. É um elo de poder menor mas não desprezível, pois há nele decisões que interferem no final do processo. Esta manifestação indica os valores correntes na comunidade, os interesses individuais e coletivos a partir da ocupação do cargo e o comportamento diferenciado de cidadão e de profissional. É a lealdade do funcionário ao chefe, que apesar de temporário, passa a ser mais importante do que os princípios organizacionais (Baquero 1993).

A visão personalista do coronel parece ainda estar enraizada no subconsciente social da comunidade que valoriza por demais a liderança forte de seu representante. Quer dizem que, apesar da intenção do governante de ser democrático, a população de funcionários tem o desejo de que ele seja o dirigente paternal de seu *status quo* e que demonstre ser eterno enquanto dure.

A estabilidade e a ausência de competição mantêm o funcionário sempre no desejo de ser valorizado não pelo seu desempenho, mas sim pela aderência a seu superior. Este sistema burocrático parece definir o nível profissional do servidor estável da prefeitura municipal observada neste trabalho. Sendo assim utiliza-se do que há de teoricamente mais fácil e disponível para se manter no *status* e na condição sócio-econômica presente. Isto quer dizer, utiliza-se de processos burocráticos para melhor explorar oportunidades, informações e poder, mediante a adoção de valores que esta mesma sociedade, apesar de se dizer democrática, ainda tende a legitimar.

## 1.2 Importância da pesquisa

No desenvolvimento desta pesquisa se quis buscar e encontrar novas alternativas de gestão para organizações públicas do perfil da Prefeitura Municipal de Três Lagoas, MS, validados por métodos científicos. Este desejo se concretiza na manifestação de alguns de seus gestores que não conseguem legitimar processos mais democráticos no âmbito da organização, até mesmo os considerados de menor complexidade. Neste sentido, o presente estudo aspira contribuir, através de uma investigação “in loco”, para a elucidação de eventos do cotidiano, no sentido de propor àquela sociedade novos paradigmas de gestão pública.

O presente estudo pretende também tentar identificar a noção de cidadania e política a partir da execução das atividades de gestão daquela organização, por se tratar de atividades e de assuntos de interesse público, nas quais em princípio, toda a comunidade deve estar envolvida. Isso porque parece haver uma distorção profunda entre a necessidade de mudanças inevitáveis e a resistência de participação nas reformulações. É a importância de uma educação política como condição primordial para a formação de uma cidadania ativa (Benevides, 1991).

O discurso corrente do administrador público é pela prática da democracia, na qual o contribuinte é parceiro natural da gestão dos recursos por ele financiados. A idéia de transparecer democracia quer indicar modernidade, avanço na forma de gerir os interesses coletivos e mudanças de paradigmas. Tem ainda o desejo de demonstrar mudanças de valores culturais e soberania popular no encaminhamento de políticas sociais, fazendo a todos entender que haverá novas configurações de poder na gestão pública. Isto significa inovar e ultrapassar a barreira de padrões estabelecidos e, conseqüentemente, questionar as formas burocráticas (Mintzberg, 1995).

Entre o pretendido e o que efetivamente está sendo praticado no cotidiano da administração pública, um considerável número de conflitos se apresentam, transparecendo um relativo distanciamento entre o discurso e a prática. Os conflitos ocorrem em função da necessidade de mudanças provocadas pela emergência de modelos administrativos mais progressistas e mais próximos da realidade atual. É da luta de segmentos da população que desejam a democratização da informação de onde emergem os novos valores, mas a resistência é muito consistente (Motta, 1990). A prática de ações do cotidiano sustentadas na manutenção de paradigmas burocráticos parece representar valores herdados de um ultrapassado sistema de administração tradicional e legalista, adotado pelas corporações na

manutenção do *status* conquistado ao longo do tempo. É um comportamento típico de conquistas obtidas pelo prestígio, pelo poder e pelo conhecimento burocraticamente legitimado pela academia (Motta, 1990).

A importância deste trabalho de pesquisa reside em que a burocracia e o poder interferem no desempenho da aplicação dos recursos financeiros na Prefeitura Municipal de Três Lagoas, MS. A observação dos eventos que ocorrem no dia a dia na administração das atividades da prefeitura, representa uma forma de revelar àquele corpo técnico o paradigma estabelecido em torno dos métodos de conduzir atos de gestão da coisa pública. São rotinas do cotidiano que vêm sendo praticadas há muitos anos e que parecem não mudar, mesmo com o desejo explícito dos atuais dirigentes. São processos rotineiros praticados com regularidade e que se repetem ao longo de muito tempo, incorporando-se ao cotidiano de muitos agentes.

O desejo de ser democrático não parece ter a mesma dimensão na prática, pois não há maior envolvimento e manifestação por parte da sociedade organizada no sentido de encaminhar propostas mais modernas de gestão pelos colegiados de representação. A participação de movimentos comunitários se restringe a pequenos encontros que só ocorrem por meio de atos de convocação da própria prefeitura. Também não há por parte da direção dos Partidos, Prefeitura e Escolas muito incentivo com a finalidade de motivar maior presença de seus representantes.

A democracia tem como ato concreto a participação popular, mesmo que restrita ao um pequeno número de representantes. É sem dúvida um remédio contra a tradição das oligarquias e do patrimonialismo político. É verdade, porém, que os valores e costumes da população atual se opõem a uma igualdade política, econômica e social e criam obstáculos à legitimação da participação popular (Benevides, 1991).

Nesta contradição de valores e comportamentos, prevalece a ação e decisão dos que fazem parte do poder público municipal, desde o mais elevado escalão até escalões inferiores, por que a burocratização dos processos lhes favorecem a manutenção deste poder.

No início do atual governo, o Secretário Municipal de Finanças estabeleceu como meta inicial a transformação dos processos administrativos ali encontrados com a seguinte manifestação: “ *no período de seis meses quero transformar por completo a maneira de proceder e de se comportar profissionalmente de meus funcionários*”(informação verbal). Depois de decorridos dezoito meses, com a meta inicial comprometida disse: “ *agora já posso dizer que estou adequado e moldado à forma de gerir uma organização pública como esta*” (informação verbal). Por inúmeras oportunidades houve tentativas no sentido de modificar a forma de comunicação entre o setor de finanças e a sociedade, no sentido de

desburocratizar as informações financeiras publicadas pela organização, mas por intervenção das forças da coligação partidária do poder político que sustenta a atual gestão, estas mudanças foram proteladas.

É bom lembrar que não é somente no pequeno universo da organização observada e pesquisada que se manifestam estes paradigmas. O Secretário de Obras do Estado de Mato Grosso do Sul, numa de suas palestras realizadas na Universidade Católica de Mato Grosso, ao falar sobre a proposta modernização administrativa do Estado, disse: *“a única alternativa possível que parece existir para a modernização administrativa do Estado é abrir a porta dos fundos da administração e dispensar os funcionários mais antigos e pela porta da frente contratar novos e dar início a um novo paradigma”* (informação verbal). É uma possível proposta para os casos em que a transformação cultural de uma organização se torna difícil ou impossível. A mudança de sua personalidade só ocorre quando uma organização faz uma limpeza no quadro de funcionários, passando uma vassoura nos funcionários antigos e contratando novos trabalhadores para substituí-los (Bertero, 1992).

O que motivou a realização desta dissertação é exatamente a transformação da pessoa do gestor e não da organização. O desejo de investigar e constatar o que move todo este contexto burocrático administrativo e que dificuldades são as que fazem com que as pessoas inovadoras se moldem ao contexto global. Como o corpo executivo, o poder da coligação partidária e os Conselhos Gestores reagem diante da emergência de mudanças inevitáveis?

A perspectiva de democracia está nas pessoas e as organizações são o reflexo de uma cidadania ativa e de um comprometimento social de uma comunidade. A Prefeitura Municipal de Três Lagoas, MS, organização que representa interesse público, se utiliza do poder e dos recursos disponíveis como instrumentos na busca de alternativas para o equilíbrio social de seus municípios. Como a burocracia e o poder interferem na sua aplicação, evitando com isso um pleno desempenho de seu principal objetivo?

### **1.3 Caracterização da região abrangida pela organização**

O presente tópico tem como finalidade a caracterização da região onde está inserida a Prefeitura Municipal e da própria entidade pesquisada, como forma de dimensionar espaço geográfico e organização.

A organização, na qual foi realizada a presente pesquisa, é a Prefeitura Municipal de Três Lagoas, do Estado de Mato Grosso do Sul. O município situa-se à leste do Estado, a

334 km da capital, Campo Grande, e faz divisa com o estado de São Paulo. As cidades paulistas de maior expressão econômica mais próximas do município são: São José do Rio Preto, com uma população de 326.315 habitantes; Araçatuba, com uma população de 162.577; Andradina, com uma população de 53.600 habitantes. Estas cidades paulistas são um pouco da cultura da cidade de Três Lagoas, levando-se em conta a interferência dos seus meios de comunicação no município. Seus limites geográficos são; ao norte com o município do Mato Grosso do Sul de Selvíria, tendo como divisa o Ribeirão Bebedouro; ao Sul com o município do Mato Grosso do Sul de Brasilândia, tendo como divisa o Rio Verde; a leste o Estado de São Paulo, tendo como divisa o Rio Paraná; ao oeste o município do Mato Grosso do Sul de Água Clara, tendo como divisa o Ribeirão Bonito.

O Município conta com uma área de 10.235,8 quilômetros quadrados, que representa 2,86% da área total do Estado. Teve como pioneiro o fazendeiro Antônio Trajanano dos Santos, natural de Ventania, município de Passos – MG . Este entrou no Mato Grosso do Sul em 1870, instalando-se no município de Paranaíba, então Comarca da Região. Em 1887 transferiu-se para a região onde no futuro seria formada a cidade de Três Lagoas. O roteiro utilizado por ele foi o mesmo utilizado pelas Tropas da Guerra do Paraguai.

Três Lagoas foi emancipado a 15 de junho de 1915, através da Lei Estadual n.º 706 e sua instalação efetiva ocorreu em 08 de agosto do mesmo ano. Permaneceu ainda, no entanto, dependente da Comarca de Paranaíba, também município de Mato Grosso do Sul, sendo que seu desmembramento da Comarca-mãe ocorreu em 27 de dezembro de 1916.

Os primeiros prefeitos, fazendeiros e coronéis de origem nordestina, que seguindo o pioneiro fixaram moradia na região, fundaram no local uma comunidade com um meio de vida e de política tradicional, onde a liderança política era exercida pelo coronel. Coronel era a denominação dada ao chefe local do interior, onde imperava a oligarquia política do Estado, com pequena participação popular e região de grandes propriedades rurais (Schwartzman, 1988).

Hoje o Município de Três Lagoas possui uma população de 74.797 habitantes, sendo o 4º maior município do Estado de Mato Grosso do Sul, tanto em habitantes, assim como em desempenho econômico (Censo IBGE 1996). Da população total, 69.623 habitantes residem na zona urbana e 5.174 residem na zona rural. A proporcionalidade entre a dimensão da área do município (10.235,8 km<sup>2</sup>) e a população da área rural (5.174 habitantes) parece demonstrar o domínio das grandes propriedades na zona rural, com um estoque de gado bovino de 807.424 cabeças (Censo IBGE 1996). A densidade populacional do município é de pouco mais de 7 habitantes por km<sup>2</sup>, representando uma baixa densidade na região. Estas

considerações são resultado de uma análise global do município. Se a observação for feita somente na área rural, a densidade passa a ser em torno de 0,5 habitantes por km<sup>2</sup>. É a própria configuração de região de grandes propriedades.

A população urbana tem apresentado um crescimento médio de 2,56% ao ano, enquanto que o zona rural apresenta um crescimento de 0,29% ao ano. Estes dados confirmam a informação anterior, que demonstra maiores oportunidades na zona urbana do que na zona rural, onde, em função do domínio das grandes propriedades, absorve-se pouca mão-de-obra (Censo IBGE 1996).

Os sucessivos governantes municipais têm sido representados por grandes proprietários de fazendas que caracterizaram o perfil dos representantes da burguesia local, mantendo assim um certo domínio político na região. São aspectos decorrentes de uma política autoritária, centralizadora e estruturalmente patrimonialista que propunha a acumulação de riquezas para a distribuição futura. O atual Prefeito (médico e fazendeiro) foi eleito pelo PMDB, coligado, entre outros partidos, com o PT, alterando uma hegemonia político-partidária de 12 anos de extrema direita.

Nos últimos dez anos, os índices de desempenho econômico demonstram uma mudança na concentração de investimentos, com um acentuado crescimento no comércio, na indústria e no setor de serviços, conforme levantamentos de desempenho do ICMS realizado pela Secretaria Estadual de Fazenda. Esta é uma perspectiva regional, em função da localização geográfica, considerada estratégica por ser a porta de entrada dos investimentos paulistas no Mato Grosso do Sul (Revista Exame, n.º 13, 1996). A principal fonte de arrecadação do município é o ICMS e suas principais bases de arrecadação de impostos são a agropecuária, o comércio e a agricultura.

A estrutura político-administrativa do município de Três Lagoas é composta pela Câmara Municipal, cuja população está representada pelos seus 16 (dezesseis) vereadores e pelo Executivo Municipal, com um contingente de pessoal composto de 2.060 (dois mil e sessenta) servidores, 562 (quinhentos e sessenta e dois) são concursados e os demais são nomeados em cargos em comissão. Deste contingente, 27 % (vinte e sete por cento) são concursados conforme uma padronização de recrutamento, seleção e carreira, características da organização burocrática e os demais nomeados a cargos de confiança, nomeados por uma autoridade superior, na forma de funcionário burocrático (Weber, 1978). Deste total, na Secretaria Municipal de Assistência Social 97 (noventa e sete) servidores formam sua estrutura de pessoal e na Secretaria municipal de Finanças 20 (vinte) servidores formam sua estrutura de pessoal.

Como organização, a prefeitura possui uma estrutura administrativa do tipo linear e burocrática, obedecendo aos princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridade (Weber, 1978). Está composta pelo Gabinete do Prefeito, por duas Assessorias e dez Secretarias Municipais, formando o primeiro escalão da administração pública municipal. Cada Secretaria possui, no mínimo, três níveis hierárquicos em sua estrutura, compondo assim um sistema burocrático de direção e execução.

É uma estrutura burocrática por natureza, levando-se em consideração que a maioria absoluta do seu corpo de executivos e funcionários estão empossados em cargos ou funções através de nomeações públicas e exercem suas funções de acordo com normas e tarefas previamente estabelecidas. Obedecem ao princípio da legalidade e exercem atividades definidas de acordo com a estruturação de seus cargos. Este ordenamento ocorre dentro de uma divisão metódica de trabalho, que tem atribuições bem definidas e o desempenho de cada função ocorre de acordo com a descrição de direitos e deveres (Motta, 1990).

#### **1.4 Limitações do Presente Estudo**

Um fator limitador do trabalho foi a dificuldade encontrada em obter dados para o tema desta dissertação junto às pessoas envolvidas mais diretamente com o assunto pertinente. Além disso a ausência de pesquisas semelhantes realizadas na região em que se situa o município considerado foi outro fator a dificultar o avanço da pesquisa. Deve-se lembrar que a pesquisa nesta área no estado de origem do mestrado está consideravelmente mais avançado, tanto no aspecto acadêmico assim como no aspecto de consciência social.

A consequência destas ausências e a dificuldade na exploração de eventos sociais mais efetivos, em função da parca participação da população do município, é um estudo limitado, considerando a grande demanda de questionamentos necessários para se ter um resultado mais expressivo.

Ao que me parece, está faltando à população ou pelo menos aos representantes da comunidade, um conhecimento mais específico do que é gestão social, espaço público e instrumentos legais que norteiam as relações entre as pessoas e os recursos disponíveis para distribuição equitativa na comunidade. Com estas deficiências, se torna difícil um diálogo a respeito do que está ou não disponível para ser discutido ou debatido.

Estas questões, no entanto, não impediram a realização desta pesquisa, pois seu objeto foi alcançado de acordo com a proposta inicial. Afinal o espaço escolhido para

observação e entrevistas sempre esteve disponível, e o trabalho foi realizado dentro do esperado.

### **1.5 Objetivos**

O objetivo desta pesquisa é constatar até que ponto um sistema burocrático interfere no desempenho da aplicação dos recursos públicos. O que norteia a investigação na instituição é o elevado grau de processos burocráticos ali praticados e a sua relação com o desempenho na execução financeira. A estrutura hierárquica impõe um pesado modelo de divisões de trabalho, a razão da quantidade de funções e funcionários alocados nos setores observados.

Também é objeto desta pesquisa observar a relação entre poder, burocracia e formalidade na gestão da instituição. A partilha do poder com as representações da comunidade local chama a atenção, considerando o perfil dos atuais gestores da prefeitura. Outro objetivo é analisar as relações de poder entre os membros de gestão dos recursos financeiros da organização e a relação deste poder de 2º escalão da instituição e os conselhos de representação da comunidade organizada.

Ainda, buscar-se observar as práticas de atividades de cidadania e comprometimento social dos membros dos conselhos, a partir da análise dos métodos de escolha de seus representantes na comunidade. Investigar-se até que ponto as leis e regulamentos representam um entrave na comunicação entres os interlocutores internos e externos da instituição e como estas questões são resolvidas a medida em que conflitos ocorrem. Ainda, diante dos aspectos formais, foi questionado como o cidadão comum consegue ter disponíveis estes aspectos formais como os interpreta e que importância dá ele a estas regras.

São objetos da pesquisa com a intenção de entender a dimensão de participação popular na gestão da coisa pública daquela comunidade.

### **1.5 Conteúdo dos capítulos**

A pesquisa em questão tem relação com vários campos de estudo. Sua atenção especial está voltada para o poder e a burocracia. Inseridos na investigação destes temas, estão contemplados estudos sobre as organizações no sentido amplo, em especial as organizações

públicas, o formalismo e a cidadania participativa. A partir destes temas são exploradas as formas de tomada de decisão, as relações de poder nas organizações e nas instituições públicas e cultura organizacional.

A estruturação da dissertação está composta de três capítulos. O Capítulo 1 apresenta o referencial teórico da pesquisa das organizações como sistemas, da cultura das organizações, da evolução histórica e os novos paradigmas da administração pública. Faz-se referência a bibliografias clássicas para a análise teórica de sua evolução, mas também a autores mais atuais com o fim de contribuir na busca de novos paradigmas e contextualiza a organização onde a pesquisa foi realizada.

No Capítulo 2, o tema é a burocracia, o poder e a cidadania participativa. O capítulo faz uma referência ao cenário da burocracia como sistema de organização social, sua conceituação clássica e sua contextualização das instituições públicas e das organizações privadas. Não há no estudo um sentido de comparação entre as organizações. O que se propõe é uma análise de evolução de cada uma. O poder tem uma referência teórica sobre os seus diversos aspectos, com a finalidade de melhor compreender suas formas e fontes. São feitas inferências no campo genérico e no campo específico da administração pública. Na administração pública para possibilitar uma melhor compreensão de suas formas e caracterização. Cidadania participativa é o tema que envolve a participação da comunidade na gestão pública seu comprometimento social, suas dificuldades em termos de organização e de comprometimento com a proposta de gestão participativa. São descritas as dificuldades impostas pela burocratização das instituições públicas e as relações de poder com os membros da administração da prefeitura.

No capítulo 3, descreve-se os aspectos metodológicos da pesquisa. São as estratégias utilizadas para a coleta e interpretação de dados, bem como a literatura que sustenta esta proposta. Nele estão também descritos os resultados, fazendo uma correlação entre as definições e conceitos e os resultados obtidos na pesquisa.

## 2 ESTRUTURA E CULTURA ORGANIZACIONAL

### 2.1 Organizações como sistemas e cultura organizacional

Organizações podem ser consideradas estruturas, onde um grupo de indivíduos realiza esforços coordenados e de ajuda mútua, e juntos procuram alcançar objetivos comuns, depois de constatar que eles próprios isoladamente não o podem fazer (Carvalho, 1998). Organizações são consideradas como sistemas vivos que, no decorrer de sua existência, se manifestam das mais variadas formas e com os mais divergentes fins. São estruturas sociais mais ou menos bem articuladas, em sua totalidade, com um número de membros que possa atender as suas tarefas. Têm funções internas diferenciadas, de acordo com cada setor e com seu perfil global, com a finalidade de atender a seus fins e objetivos específicos (Lakatos, 1997).

Como organização, tem seu termo derivado do grego *organon*, que significa ferramenta ou instrumento que tem a finalidade de facilitar a consecução de atividades orientadas para um fim particular (Morgan, 1996). Como organização pública, tem o objetivo de alcançar um determinado fim e este é o do atendimento ao seu público, que espera dela uma ação de equilíbrio social e oportunidades equivalentes no universo de munícipes que a compõem.

A dinâmica das organizações traz como resultado esperado um objetivo previamente planejado. O objetivo de uma organização consiste naquilo que ela pretende atingir, um resultado econômico, um objetivo social ou uma meta política. Quando o objetivo é alcançado, ele se incorpora à organização, deixando de ser desejado. A organização, desse modo, como uma coletividade procura planejar, mesmo que de forma parca, buscando atingir o objetivo. Frequentemente, as organizações estabelecem objetivos através do jogo do poder, envolvendo, desse modo, pessoas de dentro e de fora, por meio de valores que mostram os comportamentos geral e específico dos indivíduos e de grupos importantes da sociedade (Lakatos, 1997).

Organizações são sistemas abertos que necessitam de ambientação externa para a sua sustentação interna. Há um processo contínuo de troca entre seus ambientes, como forma de se ajustar a seus fins. Mudanças culturais e tecnológicas são observadas no ambiente

externo pelas organizações, no sentido de realimentar sua estrutura e corporações, a fim de poder-se manter um estreito relacionamento com a competitividade e com a demanda de serviços e produtos de seus usuários.

As organizações burocráticas também são sistemas abertos mas apresentam características muito particulares. São caracterizadas como burocráticas porque adotam o princípio da hierarquia e o poder tem ênfase em todos os cargos, desde o maior até o menor escalão. Cada cargo inferior está sob a supervisão e controle do superior (Weber, 1978).

As organizações burocráticas são compostas por estruturas com fragmentação de pensamento de seus executivos e funcionários, os quais na realidade não são encorajados a pensar por si próprios e assumir riscos. As metas, estruturas e papéis claramente definidos de responsabilidade, limitam o seu interesse, evitando o conhecimento global daquilo que a organização está fazendo. Com essa premissa, os executivos e os funcionários se atém a fazer o que lhes é proposto, sem a preocupação com o resultado final. A estrutura dentro da organização é relativamente poderosa, em função de suas divisões verticais e horizontais, e, em razão disso, a informação e os conhecimentos raramente fluem de maneira livre. Com isso, os diferentes setores da organização, no geral, funcionam a partir de uma visão limitada da situação global, preocupando-se apenas em perseguir objetivos setoriais, como se fossem fins de si mesmo. Só têm a preocupação com a execução de sua tarefa, pouco se importando o que está ocorrendo com a organização em termos globais e objetivos (Morgan, 1996).

Cultura organizacional é um conjunto de valores, expressos em símbolos e em práticas organizacionais, que têm como finalidade demonstrar, através do cotidiano, sua capacidade de atribuir significados e construir sua identidade. A construção de uma realidade organizacional é o resultado de um conjunto de práticas e valores que se consagram com ações constantes e duradouras. Sua construção se torna a base referencial e simbólica para a prática de atividades futuras na gestão da organização. Os elementos simbólicos, tanto agem como elementos de comunicação e consenso, como expressam e instrumentalizam relações de dominação (Fleury & Fleury, 1995).

A interação entre indivíduos, sociedade, tecnologia, símbolos e conhecimento, que no cotidiano praticam o ser e o fazer, constróem a realidade e a identidade de uma organização. São partículas do dia-a-dia de crenças e valores sociais que os indivíduos trazem para o interior da organização, que associadas aos processos, às normas e políticas, formam uma base cultural que, com o decorrer do tempo, se cristalizam. Os empregados trazem para o local de trabalho aspirações e visões daquilo que seu futuro deve ser, fornecendo as bases para interesse de carreira as quais podem ser independentes do trabalho que está sendo

desempenhado. Trazem também as suas personalidades, atitudes próprias, valores, preferências, crenças e conjuntos de comprometimento com o mundo exterior, permitindo que estes interesses extra-muro configurem a forma de agir tanto em relação ao cargo, quanto à carreira (Morgan, 1996).

As organizações expressam sua maneira de ser mediante a utilização de suas normas e costumes, construídos ao longo dos anos em suas práticas validadas pelo tempo, pelos seus gestores e executivos. São conjuntos de normas formatadas e construídas de acordo com a sucessiva realização de serviços e tarefas que podem ser resultado da demanda de um cliente e de um ordenamento legal. São ainda, resultado da interação da cultura dos indivíduos que a compõem e dos seus próprios valores. Neste contexto, cultura organizacional é um todo complexo que inclui saberes, crenças, arte, leis, moral, costumes e todas as outras aptidões e hábitos adquiridos pelo homem enquanto membro de uma sociedade (Lakatos, 1997).

O mercado, a tecnologia e a competitividade são o termômetro da evolução cultural das organizações. A mudança de sistemas administrativos e de estrutura já não é tarefa fácil nas organizações como um todo e, em se tratando de estruturas burocráticas, a questão é muito mais complexa. Assim mudança cultural não é somente a intervenção na mudança do comportamento das pessoas e de seus valores pessoais, que são trazidos da sociedade de origem, também denominadas subculturas dentro das organizações. Há também a necessidade de fazer o ator crer que o seu ponto de vista sobre os serviços da organização, as estruturas, missão e o objetivo final de seu trabalho, precisam de mudanças, no sentido de haver sintonia entre o meio interno e externo.

A cultura organizacional se divide em material e não material. A material representa os processos, os serviços realizados, os equipamentos utilizados e o local de trabalho. A não material representa a linguagem, costumes, crenças e hábitos (Lakatos, 1997). A combinação da cultura material e imaterial traduz-se no sucesso ou o insucesso em termos de resultado da organização no alcance de seus fins. A cultura organizacional é pensada como um conjunto complexo de valores, crenças e pressupostos que definem os modos pelos quais uma organização conduz seus negócios (Pettigrew, 1992).

A cultura das organizações públicas dá demonstrações visíveis de que apresenta um elevado grau de conservadorismo. Para tanto, porém, é bom considerar que existem variáveis diferenciadas em relação às diferentes organizações. Estas organizações necessitam modificar suas estratégias de prestação de serviços, isto é, apresentar maneiras diferentes de atender a seus clientes, (população). Para tanto, há a necessidade de haver novas formas culturais de ver o mundo. A demanda por serviços com qualidade por parte de sua população

alvo é o indicativo de que está na hora de deixar de fazer uma avaliação puramente voltada para si e observar as necessidades de seus clientes. Falar em mudanças culturais no serviço público é falar em desburocratização de seus processos, tarefas, atendimento e em profissionalização de seus executivos. Naturalmente, este desafio de mudança cultural demandará a ação consistente através da evolução das formas tradicionais de seleção, formação, capacitação, treinamento e reciclagem de pessoal praticadas na atualidade (Ventura, Igarasi e Lima, 1998).

O processo de aprender a aprender, requer que as organizações se mantenham abertas a questões emergentes. Em se tratando de organizações públicas, o processo de aprender está em ter a capacidade de assimilar as manifestações de sua população, na reivindicação de seus direitos sociais. Para tanto, se faz necessário a instalação de uma discussão ampla e aberta para os problemas apresentados, para que gestores e sociedade possam melhor refletir sobre as alternativas mais eficazes. Faz-se necessário que se abandonem o quanto possível a abertura para questões polêmicas e de grandes desafios (Morgan, 1996). Uma nova visão de mundo é necessária por parte das organizações do poder público. Para tanto haverá de se mudar os atuais paradigmas de gestão e isso só se consolidará, ao nosso ver, mediante posturas diferenciadas de estratégias organizacionais do setor e do envolvimento comprometido da sociedade como um todo.

Dentro dos limites de uma cidade, há um sem-número de organizações, das mais simples às mais complexas. Grande parte delas convivem com os avanços sociais, tecnológicos e econômicos. São parte de novas culturas, pois a competitividade dos mercados as impulsionam para a modernidade ou as conduzem ao caos. A cidade é constituída de muitas unidades organizativas que, vistas em conjunto, representam um todo maior que a soma das partes. Confusão, desordem, organização e solidariedade; são partes de um todo em interação real e simbólica (Fischer, 1996). Esta realidade é um complexo de pessoas e organizações que demandam serviços públicos mais ágeis, efetivos e competentes.

Assim, uma cidade pode se tornar estratégica se seus dirigentes conseguirem implantar novas mentalidades na organização pública que gestionam, mudando a si mesmos, transformando-se em gerentes e deixando de ser o centro de decisões. As novas configurações, projetos e organizações das cidades estratégicas têm lógicas e identidades próprias, refletindo culturas locais e gestando líderes e dirigentes que transitam entre espaços de poder com consistência e fluidez, movendo-se com agilidade entre o local e o global (Fischer, 1996). Isso quer dizer que o gestor público, acima de tudo, deverá conhecer profundamente o território complexo de espaço público que está gerenciando, pois, só assim,

poderá definir mudanças profundas e necessárias na corporação que está sob o seu comando, a fim de dar início a mudança cultural da organização.

## **2.2 Evolução histórica e novos paradigmas da administração pública**

A administração pública brasileira, até 1930, era enfocada dentro de um sistema essencialmente legalista, com as suas atividades sustentadas exclusivamente num conjunto de leis. Os procedimentos adotados até então, tinham sua origem na cultura europeia, mais precisamente da França, Espanha e de Portugal que carregavam doze séculos de legislação romana (Keinert, 1994). Mais do que uma forma prática, vigia à época um formalismo acentuado, em que a lei sistematizava todos os processos. Tudo indicava uma certa equivalência entre o Direito Administrativo e a Administração Pública, prevalecendo o direito sobre a administração (Keinert, 1994).

A partir de 1930, inicia-se um movimento com o intuito de se realizar uma reforma administrativa. Modificar a conduta das organizações públicas brasileiras era o ponto chave da proposta das reformas. A partir de então, passou a prevalecer a influência tecnicista de origem dos Estados Unidos. A administração científica foi adotada e sustentou a gestão pública brasileira, mudando critérios de condução do serviço público, condenando o nepotismo e a contratação de pessoal incapacitado. Apesar disso, o antigo regime ainda impera e, mesmo com o novo enfoque administrativo adotado, os donos do poder condenam a interferência da política em assuntos administrativos. Do ponto de vista do chefe político de então, o verdadeiro funcionário público não deveria fazer política devido à sua vocação: deve administrar, antes de tudo, de forma não partidária (Weber, 1993). Começa a surgir então, com base nas diversas teorias de administração organizacional, um sistema que se adapte ao perfil da gestão pública (Sander, 1973). A partir deste período, passou-se a adotar os princípios de administração na gestão pública, que dão uma idéia de neutralidade e aplicabilidade em qualquer contexto, não distinguindo órgão público ou setor privado (Keinert, 1994).

Esta semelhança de administrar entre o setor público e privado, no entanto, foi se distanciando. Enquanto o setor privado foi se adaptando às leis de mercado, se modernizando e se tornando competitivo, o serviço público manteve suas formas burocráticas de administrar. Fazer uma analogia entre os dois setores, no entanto, me parece um contra-senso, em função das particularidades que cada um apresenta. Contra-senso em função da natureza de objetivos

a que cada uma se dedica. As organizações do setor público têm seu resultado nos benefícios sociais públicos expressos pela satisfação da sociedade. As organizações do setor privado buscam o lucro econômico através da eficácia de suas ações e propósitos. As características das organizações públicas são: constituição de poder através de democracia externa e pela burocracia interna; serviços prestados a sociedade como um todo; prática de ações pelo critério da eficiência. Já as organizações do setor privado são caracterizadas pela eficiência das operações buscando o máximo de ganho; pela eficácia para a obtenção de maiores resultados; e por terem, como maiores beneficiários, os seus proprietários (Lakatos, 1997).

Mesmo com as mudanças ocorridas a partir do início do século, cujo objetivo foi o de adotar medidas de administração na organização pública, em substituição ao excessivo formalismo, este persistiu. Este é um aspecto cultural observado em toda a América Latina. Por meio de leis e toda a sorte de instituições formalizadas, os governos criam instrumentos de legitimação para os seus objetivos. O formalismo tem sido largamente utilizado como estratégia de articulação política. Assim, o distanciamento do poder gera uma considerável inércia com relação às decisões dos dirigentes, mesmo quando estas afetam as atividades da população, como, por exemplo, as medidas econômicas heterodoxas recentemente implementadas pelos governos na América do Sul e no México. É muito forte, nessa cultura, a necessidade de privilegiar-se o bem-estar individual, o relacionamento, a qualidade de vida. Uma forma pouco ética de conduzir interesses coletivos. O latino-americano convive com uma indefinição de valores e o padrão ético de comportamento é muito pouco estimulado (Casals, 1998).

Com a manutenção desta forma de gestão, as organizações públicas se estruturam de acordo com os princípios burocráticos, com organograma linear, poder centralizado, atribuições definidas e hierarquizadas. Formalizaram os processos de recrutamento de pessoal através de concursos, dando ênfase ao trabalho especializado e estabelecendo normas e regras de hierarquia, promoção e procedimentos de trabalho. O trabalho especializado passa a ser metódico, contínuo e regular. Somente as pessoas que possuem qualificações previstas é que são empregadas. Assim, desenvolveu-se um sistema burocrático tipicamente voltado para o serviço público e, com o tempo, a administração pública, dentro desse aspecto, se fortaleceu.

Segundo Jameson, (1962), a administração é a mais evidente parte de um governo; é o governo em ação; é o executivo operante, o mais antigo, tão antigo quanto o governo, é a execução detalhada e sistemática do Direito Público. Toda aplicação específica da lei geral é um ato de administração. A ação governamental pode não ser ou estar sustentada, neste sentido, somente na formalidade de lei e não haver qualquer ato de gerência.

O conceito de administração pública começa a tomar forma. Para Keinert (1994) a administração pública passa por um período marcado pela ideologia desenvolvimentista, em que países ricos tinham o desejo de criar condições de investimentos nos países pobres. Passa ainda pela necessidade de estados novos transformarem suas burocracias coloniais em instrumentos de mudança social.

Administração pública é ainda conceituada como uma expressão genérica que indica o conjunto de atividades envolvidas na formulação, implementação e execução de políticas públicas, embora seja comumente percebida como a parte da política que se concentra no gerenciamento da burocracia e em suas relações com os ramos executivo e legislativo do governo (Casals, 1998).

A burocracia aqui se apresenta mais uma vez sustentada na lei, pois as relações entre o executivo e o legislativo são de conotação legal. O poder de administrar conferido à autoridade pública tem limites certos e forma legal de utilização (Meirelles, 1990). Aqui o aspecto legal determina a força, a forma e a dimensão de como os atos do gestor público serão controlados. Se fosse adotado o sistema de gestão por resultados, o ato de administrar talvez pudesse ser melhor implementado. Esta implementação seria resultado de uma análise de custo benefício constante por parte da população do Estado. É importante considerar também que, com o implemento deste método, naturalmente a contabilidade por responsabilidade seria adotada, conseqüência da responsabilização do gestor público na administração do erário. A proposta de administração pública que pudesse ter resultados avaliados é a institucionalização de programas, em que o gerente recebe uma atribuição e uma correspondente quantia de recursos destinados a este fim. Como exemplo, pode-se citar a realização de um número máximo de metas a serem alcançadas em qualquer esfera de governo, com o mínimo de recursos disponíveis. Todos os atos de gerência seriam contabilizados, assim como os correspondentes recursos utilizados e os bens públicos disponibilizados para aquele fim. Este enfoque, no entanto, deve ter a legitimação da sociedade, com a sua participação nas decisões dos programas a serem implementados. É uma forma de otimizar recursos públicos e responsabilizar gestores pelas suas ações.

As mudanças ocorridas nas organizações privadas não aconteceram nas organizações públicas e, ao que parece, isso não seria possível, pois o conceito de governar era administrar um órgão público como se fosse um organização privada, sem a implementação de planos (Keinert, 1994). A manutenção de processos burocráticos, ultrapassados e pouco eficientes de administração vem acompanhando as sucessivas gestões de cada governo, como que cristalizados e de difícil transformação.

Com o pleno desenvolvimento da burocracia nas organizações do setor público, adota-se o princípio da hierarquia e o poder tem ênfase em todos os cargos, desde o maior até o menor escalão. Em princípio, a organização do serviço público separa a repartição do domicílio privado do funcionário e, de um modo geral, a burocracia segrega a atividade oficial distinta da atividade privada (Weber, 1978). Com este comportamento do funcionário burocrático, respeita-se o princípio da entidade, mas em nada se altera o resultado final da organização. O sistema burocrático é por demais fracionado e de pouca visão geral da organização e, com isso, o grupo de funcionários não consegue ter um visão global de desempenho e resultado.

Este modelo de gestão apresentou nos últimos anos algumas mudanças, sempre levando-se em conta o perfil de cada região. As mudanças porém, parecem mais evidentes e profundas em alguns estados onde a sociedade organizada indica estar mais diretamente envolvida com os seus governos, propondo, participando e se envolvendo com uma ação de cidadania mais concreta, do que buscar o paternalismo do poder. Com a eleição de governantes de partidos mais progressistas, as grandes cidades estão dando demonstração de evolução no campo da gestão mais participativa.

Entretanto, não é absolutamente verdadeiro dizer-se que esta proposta esteja evoluindo expressivamente nos organismos públicos municipais de nosso país. Parece ser sim um privilégio de poucos, naqueles locais em que há uma cultura social mais avançada. Nestes já parece haver uma preocupação do poder local em definir o seu papel de promover a construção de cidadania através da participação (Mesquita, 1998a). Um exemplo disso são os governos municipais de alguns municípios, como o de Porto Alegre RS e de Ribeirão Preto SP.

O continente latino-americano tem apresentado sérios problemas de cultura organizacional no campo dos organismos públicos até os dias de hoje, com exceção de alguns centros mais desenvolvidos destes países. A administração pública na América Latina nasceu patrimonialista. As formas de organização estatal utilizadas em sua criação nada mais foram do que manifestações de uma cultura de apropriação do Estado (Casals, 1998). Este aspecto cultural do continente evidentemente é a soma dos aspectos da política e da cultura local. Somente o estudo e a pesquisa destes aspectos, no sentido de melhor conhecê-los, é que poderá tornar possível a concretização de propostas de mudanças nas bases de cada comunidade.

O administrador público dos dias atuais encontra-se, cada vez mais, diante de decisões morais e defronta-se com desafiantes pressões por melhores resultados sociais e

econômicos, operando em um ambiente de fortes influências políticas dos partidos que representam a sociedade mais progressista. Isso faz com que seja extremamente valorizada uma postura ética. A importância da ética na política, hoje, deve-se, principalmente, ao fato de que a legitimidade e a credibilidade dos governos têm sido questionadas com vigor. A gradativa conscientização dos cidadãos tem produzido demandas cada vez mais complexas, assim como expectativas que aumentaram em proporções consideráveis, pois o estado de direito está levando o cidadão a reivindicar cada vez mais os seus direitos. Soluções imediatistas, clientelistas, emergenciais ou concessão de benefícios simbólicos não são mais respostas em nível de responsabilidade, seriedade, eficácia, transparência e honestidade que são exigidas, hoje, de um governo. A sociedade está buscando na solidariedade e no comprometimento social, formas de associação e organização no sentido de se fazer representar. A representação está cada vez mais tendo o sentido de defesa dos direitos do cidadão mediante a exigência de um governo representativo, ético e transparente (Casals, 1998).

A administração pública tradicional tem apresentado problemas cruciais em termos de resultados sociais. A gestão dos recursos que são financiados pela sociedade não tem apresentado resultados satisfatórios. O sintoma desta afirmação são os baixos índices de aceitação social dos políticos nos últimos tempos. Naturalmente esta desaprovação está calcada na falta de qualidade de aplicação dos recursos financeiros que a sociedade disponibiliza a seus representantes. Não está havendo, ao que parece, uma resposta efetiva dos planos de governo propostos em campanhas eleitorais.

A baixa eficiência da administração pública brasileira expressa-se pela omissão do poder público no atendimento às necessidades básicas de sua responsabilidade, na ausência de canais que facilite a expressão de direitos elementares do cidadão e na inexistência de políticas sociais efetivas (Mendes, 1998).

Objetivos e fins de uma administração pública são efetivados quando os seus membros conseguem servir aos objetivos da organização porque sua cooperação lhes proporciona algumas vantagens, mas não porque se identificam com os objetivos dela. A maioria dos membros procura pertencer a estas organizações mais pelo emprego do que pelos bens que fazem ou pelos serviços que prestam (Lakatos, 1997).

Levando-se em consideração esta cultura organizacional, os administradores públicos têm sido retratados como intrometidos, irresponsáveis e inaptos na gestão pública, enquanto a burocracia é vista como uma máquina irracional que devora impostos e produz regulamentos impertinentes, sem qualquer resultado mais eficaz (Casals, 1998).

Na atualidade muito se pesquisa e se escreve a respeito de novas formas de administrar a coisa pública. Como já dito anteriormente, com a ascensão de partidos progressistas ao poder, principalmente nas grandes cidades, novas formas de gestão têm sido empregadas. Segundo Palocci Filho (1998), que descreve seu governo municipal de Ribeirão Preto SP de 1993 a 1996, hoje, mais do que nunca, o governante precisa ser um maestro da cidade. É ele o responsável direto pela estimulação do desenvolvimento social e econômico. Portanto cabe a ele o papel de reunir as partes, promover negociações e apresentar projetos ousados, que enxerguem a cidade lá na frente. Isso vale tanto para prefeitos de grandes e médias cidades brasileiras, quanto para prefeitos de pequenos municípios. Os atuais governantes já não podem mais se limitar a uma administração burocrática de bens e serviços públicos, porque, na verdade a sociedade necessita de um dirigente capaz de estimular o desenvolvimento, o empreendimento e a justiça social.

Esta forma de governar, ou melhor dizendo de gerenciar cidades, está provocando muitas discussões e pesquisas. As organizações do terceiro setor estão se envolvendo e se comprometendo cada vez mais com a administração de interesses públicos e, em muitos casos, como entidades não governamentais, exercem funções de governo, como forma de demonstração de envolvimento e cidadania, participando no gerenciamento de sua cidade.

O gerencialismo, uma nova forma de governar e governar com qualidade no setor público é definido como um conjunto de crenças e práticas, no centro do qual se encontra o postulado, raramente testado, de que uma melhor gerência, nos termos da iniciativa privada, tornar-se-á uma eficiente solução para um grupo de doenças econômicas e sociais (Vieira, 1997). Há ainda um certo desconhecimento e razoável preocupação com o novo sistema. O novo, o democrático, não oferece qualquer garantia e isso deixa os que possuem certa segurança e estabilidade econômica um tanto receosos.

As dificuldades encontradas para a efetiva instalação de uma nova modalidade de gestão estão na participação mais efetiva da população em decisões de interesse público, partilhando, dividindo e se envolvendo de forma mais concreta na discussão com as elites, a utilização do espaço público. Esta nova postura tende a modificar o conceito da classe dominante, de participação política. Para estas elites, o homem político deve, em condições normais, ser economicamente independente das vantagens que a política lhe possa proporcionar (Weber, 1993). Partindo-se deste princípio, unicamente os economicamente estabelecidos poderiam efetivamente participar da política. É a forma de manipulação de interesses pelos que detêm o poder econômico e, neste caso, a participação do cidadão comum, que necessariamente trabalha para sobreviver estaria excluída das decisões.

A mudança de paradigma na administração pública traz como foco central de sua ação, principalmente, a pessoa humana. O administrador, nesta nova forma de governo, deixa de ser uma figura apenas decorativa, executora de obrigações cerimoniais, para exercer suas funções efetivas, por meio de poderes formais que lhe conferem características de importante elemento de comunicação social e interpessoal, monitor, empreendedor, solucionador de conflitos, distribuidor de recursos e negociador. Cada vez mais exigido como elemento de contato, dentro e fora da cadeia hierárquica da organização, procura melhorar e desenvolver a organização, respondendo a todas as pressões na defesa e na consecução dos objetivos políticos que lhe forem confiados. Ele continua sendo um agente executor de políticas, porém desafiado por um cenário de novas oportunidades. E deve, ainda, possuir os conhecimentos funcionais necessários, como orçamento, administração de pessoal e projetos organizacionais, sendo capaz de atender às demandas dos contribuintes com a mesma desenvoltura com que apresenta um relatório às autoridades hierarquicamente superiores. Da mesma forma, deve ser um agente de mudanças, capaz de manter seu discernimento diante das mudanças políticas e ajustar as suas habilidades operacionais às novas tecnologias e às cambiantes expectativas da sociedade em geral (Casals, 1998).

Algumas alternativas de gestão pública mais descentralizadas e por vezes parecendo menos burocráticas estão sendo testadas. Estas medidas foram criadas por decreto pelo governo federal, que institucionalizou a ação por Programas, como forma de descentralização das ações administrativas. Os programas são uma pretensão de gerência por centros de responsabilidade e resultado. Estes, porém, só serão legitimados se forem de conhecimento da sociedade/comunidade e se esta se interessar por avaliar e criticar os seus resultados. A mudança do Estado legal, puramente formalista, para Estado democrático de direito, só ocorrerá com a participação do cidadão (Pietro, 1999).

Ao que parece esta forma de administrar por resultados só se concretizará efetivamente com a sua implantação no município, por ser a menor célula política e por estar a comunidade mais próxima das decisões administrativas. Mais fácil se tornará, se a cidade optar pelo orçamento participativo e pelo gerenciamento mais comprometido, onde os programas inicialmente implementados têm a sua execução acompanhada de perto.

Implementação desta natureza, em que se pressupõe uma participação efetiva da população na gestão de programas, parece primeiro demandar uma descentralização interna de decisões, a fim de mudar a cultura de decisões excessivamente descentralizada. A democratização interna pressupõe o início de uma caminhada para mudanças externas. É o princípio da partilha do poder e da descentralização das decisões.

Esta dinâmica poderá dar resultados nas organizações públicas de um modo geral, dependendo da forma como este processo for implantado em cada organização pública e do tipo de poder legitimado nela. Uma característica importante desse modelo de administração é a de ser dinâmico e participativo. Os objetivos e metas fixados em compromissos de gestão são periodicamente negociados entre o Estado e cada órgão subordinado (Ventura, Igarasi e Lima, 1998). Sendo os órgãos subordinados, de menor porte, tende a facilitar ao acesso da população e a partilha das decisões. É o princípio de uma caminhada para uma gestão aberta e compartilhada.

Os *valores gerenciais* se identificam com as idéias da delegação, de orientação e de ênfase na busca de resultados, substituindo modelos de controle funcional do cumprimento do dever. Estes valores também se identificam com organizações menores e mais eficazes e que sejam capazes de modificar e se auto-modificar culturalmente, se tornando assim menores e mais ágeis (Junquillo, 1998).

A nova administração pública busca mudanças em suas bases estruturais burocráticas e tende a substituir modelos existentes, mediante a busca de seu auto-conhecimento para então tomar medidas de transformação. As mudanças não poderão ser apenas formas alternativas de gestão, mas deverão ser definidas a partir de questionamentos que busquem um horizonte de resultados satisfatórios perante a sociedade.

### **2.3 O cenário da administração pública municipal de Três Lagoas**

Na grande maioria dos municípios do interior deste enorme Brasil, não há mostras de evolução em relação aos atuais paradigmas de administração pública. Houve sim um avanço em toda a estrutura tecnológica, mas a tecnologia depende da inovação das pessoas para juntos apresentarem resultados diferenciados. A tecnologia evolui, mas parece que as pessoas ainda não modificaram sua forma original de administrar. A constatação está na maneira de como a comunicação com a sociedade, em termos de resultado de gestão, vem se mantendo ao longo dos últimos anos.

No Mato Grosso do Sul não é diferente. As grandes distâncias existentes entre a capital, a falta de pessoal qualificado para o setor, a cultura latifundiária local, os sucessivos governos autoritários e conservadores têm sido fatores que mantêm uma realidade incontestável de falta de mudanças. A cultura burocrática do corpo de funcionários, os

interesses pessoais dos gestores no poder público, são, na maioria das vezes, fatores responsáveis pelo estado da administração pública regional da atualidade.

Tratando-se especificamente da Prefeitura Municipal de Três Lagoas, o modelo de gestão não se diferencia muito da grande maioria dos municípios do interior do estado. O município é, como a maior parte dos municípios de seu estado, um grande produtor de gado.

Os criadores de gado são donos de grandes propriedades, caracterizando-se assim uma região de poucos proprietários para grandes propriedades. Os latifúndios provocaram um crescimento demográfico acentuado na cidade de Três Lagoas em função da falta de oportunidade que a criação de gado extensiva oferece.

Este crescimento desordenado na região, tem, como já visto, apresentado uma concentração demográfica na cidade, gerando problemas na absorção da mão de obra disponível. Com isso, todo o cidadão que consegue o seu acesso a um cargo público local, seja por intermédio de concurso ou por nomeação, garante uma relativa estabilidade na condição financeira e um bom status social, com relação ao nível de vida daquela que se poderia chamar de classe média.

Esta condição está correlacionada com a capacidade da cidade de gerar empregos com remuneração equivalente à paga pelo poder público. Estando empregado e com uma remuneração considerável em relação ao conjunto da população economicamente ativa do município, o funcionário público não demonstra interesse pelas políticas sociais de sua cidade.

Novas oportunidades de emprego só começaram a surgir a partir de 1999, quando algumas indústrias do estado de São Paulo se instalaram no município. Os salários oferecidos por estas indústrias, porém, estão sendo cerceados pela Câmara de Comércio local, com a legitimação da Câmara Municipal de Três Lagoas, a fim de que não haja um aumento em cadeia dos vencimentos dos trabalhadores locais. Como não há uma expressiva representação política dos trabalhadores da localidade, a questão está se sustentando até o presente momento. Observando a sociedade local sob este prisma, tem-se uma noção da realidade política e econômica da classe média da cidade.

A tradição política da população de Três Lagoas é derivada das grandes propriedades agrárias, do grande domínio rural. É um comportamento político cultural de falta de apego às virtudes de práticas políticas e, muito menos, de amor à igualdade tanto social como econômica. O patrimonialismo local, desde a sua existência, com solidez e crueldade, contribui para as desigualdades sociais, evitando o crescimento da classe média. Desigualdade fundada não na estirpe, mas na propriedade, no grande domínio rural que não podia subsistir

sem a escravidão e vice-versa. A abolição da escravidão não introduziu o princípio da igualdade nas relações sociais e econômicas. Ao contrário, a dominação rural transportou-se para as cidades, passando a permear todas as relações sociais, econômicas, políticas e culturais. O problema é justamente a questão dos costumes e, em decorrência, a da educação política (Benevides, 1991).

A cidade de Três Lagoas foi foco de uma grande concentração de escravos no século passado. Quando deixaram de ser escravos dos proprietários de boa expressão econômica, passaram a ser escravos da própria sobrevivência. Esta é, em parte, sua herança, social, política e econômica. Ela está presente no comportamento do cidadão e na ausência de comprometimento social da localidade e, para mudar, há que se mudar o conceito e a prática de cidadania do universo de seus habitantes.

A administração pública municipal vem sendo conduzida, nas últimas décadas, por latifundiários ou por seus representantes, eleitos através de partidos conservadores. Esta classe social, considerada politicamente de extrema direita, tem conduzido estes últimos governos num elevado grau de formalismo e em reduzida participação popular.

O atual prefeito instituiu um gabinete popular, onde durante duas horas por período atendia à reivindicações de seus munícipes. A questão no entanto, não teve cunho de participação popular, pois os benefícios solicitados sempre tiveram interesse particular. O processo, na verdade, extrapolou as obrigações governamentais e se dirigiu a um atendimento clientelista. Segundo Vieira (1998), as organizações governamentais têm obrigações que vão além dos interesses de seus clientes diretos. Algumas vezes, em função da necessidade de cumprir com suas obrigações públicas, elas contrariam as necessidades daqueles clientes mais diretos e protegem os interesses mais gerais dos contribuintes.

Foi uma tentativa de inovação em termos de gestão, mas que acabou por se ater a interesses individuais e que custaram consideráveis recursos aos cofres públicos. É uma medida muito distante daquilo que poderia se chamar de administração pública participativa. Não resta dúvida que a inovação teve sua boa intenção. Segundo Fachin e Chanlat (1998),

*“Inovar significa olhar com outros olhos os mesmo problemas, significa descobrir novos atores no processo de desenvolvimento local, significa espreitar a realidade e redescobri-la com olhos não presos a um paradigma antigo e tradicional” (Fachin e Chanlat, 1998).*

Além do mais os recursos gastos com esta medida não tiveram resultado comunitário e seu custo benefício é questionável.

Há sem dúvida, por parte do atual prefeito, uma certa conduta clientelista na forma de conduzir o erário do município, apesar do desejo de dar uma resposta à população. Como candidato à reeleição, tem expressiva aceitação do eleitorado do município, com boa margem de vantagem sobre seus concorrentes. Seus concorrentes de hoje foram seus parceiros de ontem, quando foi conduzido ao governo. O atual prefeito, candidato à reeleição, está, para esta candidatura, coligado com partidos de extrema direita. Pode ser a volta da classe dominante ao poder local, com a legitimação da sociedade. O apoio específico dado a ele, justificativa básica de seus eleitores mais próximos, é o resultado de seu trabalho de governante municipal nesta primeira gestão. Apoio específico se dá em relação a aspectos específicos da vida política tais como: opinião em relação aos políticos e às instituições políticas, identificação partidária, entre outros. Outro aspecto que pode justificar esta condição atual do político e governante é sua personalidade de homem forte, empreendedor, pois fez muitas obras, clientelista, em função do uso de seu gabinete popular em boa parte de seus governo e uma acomodação da sociedade, como veremos no capítulo 06, havendo com isso um retardamento, à consolidação da cidadania plena (Baquero, 1993).

A própria sociedade parece aceitar esta forma de gestão adotada pelo executivo municipal ao longo dos anos e se adequa ao sistema sem qualquer manifestação relevante. Parece haver nela costumes que criam entraves à legitimação dos instrumentos de participação, resultado de sucessivos governos de tradição oligárquica e patrimonialista (Benevides, 1991).

A sociedade organizada parece querer dar mostras de uma participação mais efetiva nas decisões da administração pública, através de colegiados, mas não há ainda reações concretas que demonstrem seu efetivo comprometimento. Há um certo acomodamento das elites e da classe média da cidade. Como não possuem, por enquanto problemas mais sérios na comunidade, o momento é de expectativa e de passividade política. Com isso, as mudanças vão ficando por conta de conflitos emergentes, quando então as questões serão discutidas, na medida do possível.

Apesar da reação cíclica da população, ocasião em que o cidadão pratica o exercício da democracia, através do voto obrigatório, surgem alguns indícios de manifestação popular. São atos, porém, temporários e na maioria das vezes de puro interesse eleitoral. As estruturas estão ainda muito enraizadas no modelo de gestão patrimonialista, burocrático e de poder centralizado, tornando difícil qualquer intervenção mais progressista. Pode parecer, a princípio, haver um certo grau de democracia na forma de exercer o poder, mas as raízes culturais mais conservadoras ainda perduram.

A perspectiva para a mudança desse paradigma é buscar no comprometimento social alternativas para conduzir os interesses que são de todos, mas que poucos administram. Para que este estado de coisas se altere, há a necessidade de um envolvimento político constante da população, no sentido de fazer germinar uma cultura de participação popular nas decisões dos interesses coletivos. Para tanto há a necessidade de um envolvimento constante nas políticas locais e não somente de se restringir à participação da política partidária e somente na ocasião do voto. O voto é uma consequência de uma cidadania ativa, de uma cidadania comprometida, que se consagra com a eleição.

### **3 BUROCRACIA E PODER NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E CIDADANIA PARTICIPATIVA**

#### **3.1 Burocracia e poder**

A burocracia tem sua origem a partir do fim do Feudalismo, quando da constituição dos Estados Nacionais na Europa. Sua função foi a de nivelar as diferenças econômicas e sociais e criar oportunidades às diferentes classes sociais para assumir cargos de administração nas organizações. Foi a proposta de equilíbrio de oportunidades entre as classes sociais, com o fim de eliminar o protecionismo das elites feudais, que detinham até então os benefícios do poder (Weber, 1974).

As características básicas da burocracia são os regulamentos de distribuição fixa de deveres através de leis e normas administrativas, autoridade hierárquica rigorosamente determinada, posse ao cargo através de designação oficial da autoridade competente e capacidade técnica do exercício da função. Esta caracterização dá ao empossado a garantia de emprego e um relativo poder no âmbito do exercício de suas funções (Weber, 1974).

A burocracia constitui o tipo tecnicamente mais puro de dominação legal (Weber, 1989). Nenhuma dominação, todavia, é exclusivamente burocrática, já que nenhuma é exercida unicamente por funcionários contratados. A burocracia não é o único tipo de dominação legal. Os funcionários designados por turno, por sorte ou por eleição, a administração pelos parlamentos e pelos comitês, assim como todas as modalidades de corpos colegiados de governo e administração correspondem a esse conceito, sempre que sua competência esteja fundada sobre regras estatuídas e que o exercício do direito de domínio seja congruente com o tipo de administração legal (Weber, 1989).

A burocracia, desde o início de sua existência, tem sido a alternativa de um bom número de organizações, para a obtenção de sua subsistência. A expansão das organizações burocráticas acabou por conduzir as pessoas a nelas se empregarem, contribuindo assim com a criação de uma nova categoria profissional, a dos assalariados, dando início à criação da chamada classe média. Na França, em 1900, representava entre 5 a 6% da classe trabalhadora. Nos Estados Unidos, em 1900 representava 7,5% e, em 1961, o percentual dos empregados

nos escritórios e no comércio já alcançava os 21,2%, enquanto no mesmo período a categoria dos trabalhadores manuais haviam evoluído de 35% para 37% (Weber, 1978).

No Brasil, o sistema burocrático se expandiu para todos os setores organizados da sociedade, integrando o indivíduo ao sistema sócio-econômico. Apesar de não haver dados estatísticos mais detalhados, em 1920, 37.644 indivíduos se ocupavam de cargos burocráticos e em 1950 estes números já haviam evoluído para 214.555 cargos. Só no setor público da União, em 1920, o número de cargos era de 65.533 e em 1963 já somava 381.202 funcionários.

O pressuposto básico da burocracia é o desenvolvimento da economia monetária, pois através dela se torna possível uma transformação das estruturas organizacionais. A remuneração paga ao funcionário e a recompensa social decorrente desta remuneração o impulsionam a ser economicamente competitivo e com isso criar novas alternativas estruturais mais vantajosas (Weber, 1974). Para esta perspectiva o homem se justifica como ser sócio-econômico, porque busca a associação com outros homens com o fim de lutar contra a natureza e trabalhar e assim satisfazer suas necessidades mais ideais (Weber, 1989). A transformação das estruturas está na proposta de buscar alternativas para atender cada vez mais e melhor a nossas ilimitadas satisfações de subsistência física, explorando a limitação quantitativa e a insuficiência qualitativa dos meios externos.

Em qualquer meio social, as burocracias se caracterizam pelo alto grau de especialização de seus técnicos necessária para a realização de suas tarefas, normalmente sob a orientação limitada de normas. Esta especialização e a divisão do trabalho e as novas perspectivas sociais a partir de seu surgimento, modificaram o panorama social. A burocracia fortalece estruturas sociais, transformando-as de ação comunitária, para uma ação societária.

Com a burocratização, surge uma considerável demanda de serviços especializados e com isso muitos deixam as atividades do campo para aderirem aos empregos oferecidos no setor terciário. Os cargos ocupados pelos membros da organização burocrática são organizados num sistema hierárquico, com limites definidos de autoridade. Segundo Weber (1974), os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores.

O pretendente a um cargo, no contexto da hierarquia de um sistema burocrático, ao aceitá-lo assume a obrigação de cumprir suas normas. Passa a estar obrigado a cumprir as regras da administração, na expectativa de adquirir segurança e estabilidade de emprego na organização. Sua adesão ao sistema o caracteriza como leal às finalidades funcionais

pertinentes. Os critérios de promoção têm maior ênfase na antigüidade e a sua concessão indica critérios impessoais.

A burocracia caracteriza organizações que se identificam pelo seu organograma hierárquico com o grau de autoridade bem definido num processo linear bem departamentalizado, onde as ordens emanadas só podem ser destinadas as seus subordinados diretos. A progressão de uma organização burocrática foi sempre a sua superioridade técnica e sua comparação com outras da mesma estrutura é exatamente pela igualdade de procedimentos (Weber, 1974).

Este modelo de administração organizacional evolui a outras formas de gestão, com adequações específicas para cada tipo de atividades. Não há uma estrutura ideal para todas as organizações, cada tipo de organização deverá planejar suas atividades de acordo com o seu perfil de produtos, tamanho de organização e cultura local. Segundo Mintzberg (1995), a estrutura de uma organização pode ser simplesmente definida como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas tarefas.

Assim, a configuração de cada organização está vinculada às suas características, ao ambiente cultural das pessoas que a comandam e que nela atuam e a finalidade de sua existência.

Para Morgan (1996), as organizações burocráticas são planejadas de tal forma que operam como se fossem máquinas. Esta metáfora lhes tira um pouco ou quase toda a vitalidade que nelas existem.

Fatores básicos que contribuem para a existência e o incremento da burocracia contemporânea é a constituição de múltiplas organizações especializadas, criadas pela sociedade para o desempenho efetivo das mais variadas funções. É o caso de organizações que representam a política, as religiões, a economia, segmentos culturais e outras atividades representativas. O que leva o indivíduo a participar destas organizações é o resultado de seu isolamento em organizações com elevado grau de divisão de trabalho. Nelas quer dedicar parte de seu tempo disponível na defesa de seus interesses, quando só não seria possível acontecer (Lakatos, 1997).

No Brasil com a adoção dos princípios de administração pelas organizações públicas, a partir de 1930, houve uma transformação do Estado. Com a sua transformação, o Estado apresentou uma demanda de criação de cargos e carreiras funcionais para técnicos especializados, com a finalidade de executar os serviços públicos com eficiência. Desenvolveu, para tanto, uma estrutura, um aparato técnico voltado tanto para o controle de

eficiência, assim como para a regulação de suas atividades internas, determinando a formação de uma burocracia detentora de conhecimento técnico e especializado (Lima, Silva, Rodrigues e Prandini, 1998).

Com a surgimento da burocracia estatal e a criação de planos de cargos e carreiras nos moldes burocráticos, obedece-se não à pessoa em particular, mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Com esta premissa, quem ordena ao emitir uma ordem, também obedece a uma regra: à lei ou regulamento de uma norma formalmente abstrata (Weber, 1989).

A burocratização é ocasionada mais pela ampliação intensiva e qualitativa e pelo desdobramento interno do âmbito das tarefas administrativas do que pelo seu aumento extensivo e quantitativo (Weber, 1974). Quando se estabelece plenamente, a burocracia está entre as estruturas sociais mais difíceis de se destruir (Weber, 1974).

As organizações públicas, apesar da tentativa da busca de novos modelos de gestão, adotam até hoje um sistema burocrático de administração, mantendo estruturas muito grandes e de difícil controle. É um procedimento geral em nosso país, apesar de haver tentativas por parte de alguns centros urbanos de maior expressão cultural, em buscar alternativas mais democráticas. De um modo geral, nos organismos públicos tem transparecido uma idéia inovadora de gestão, criando por decreto formas diferenciadas de gerenciamento. Isso, no entanto, não tem modificado de fato o panorama das estruturas pesadas, burocraticamente instituídas de há muitos anos. Na verdade a burocracia nos órgãos públicos ao invés de deixar de existir, acabou por se adequar aos novos tempos, de conformidade com a demanda atual. A burocracia contemporânea se sustenta em regra de caráter geral, impessoal e altamente abrangente, de forma organizada e com rotinas preestabelecidas, com restrições ao novo e ao inesperado (Motta, 1990).

No Brasil, a burocracia se apresenta em forma de dois tipos: um constituído por segmentos orientados por relações clientelistas que fornecem apoio político; outro caracteriza-se pelas chamadas "ilhas de excelência" orientadas pelo critério da competência técnica (Abrucio e Loureiro, 1998). Este último é um tipo de elite burocrática que se constitui com o auxílio do poder e se beneficia do conhecimento técnico, mantido sob reserva, como forma de evitar pressões e concorrência. Representa um sistema de elites burocráticas típico de países em desenvolvimento.

No Mato Grosso do Sul, parte integrante deste contexto nacional, pode-se dizer que todos os organismos do setor público ainda adotam processos de gestão altamente

burocráticos. Pode-se afirmar, com um certo grau de segurança, que as formas de gestão adotadas pelos seus municípios, têm relativa semelhança entre si.

Houve algumas tentativas de mudanças em alguns municípios do estado, nos últimos anos, no sentido de apresentar novos modelos de gestão. Mudanças ocorreram, respeitadas as características dos então governos municipais de cada cidade. Estas, porém, parecem pouco evidentes e superficiais, pois a sociedade organizada não deu mostras de envolvimento mais concreto para tanto, em função da existência de uma cultura voltada para o clientelismo e da dependência do paternalismo dos governos.

As tentativas de inovar a forma de gerir erários, de alguns municípios de nosso estado, é o resultado da observação em experiências realizadas em alguns municípios da federação, cujos governos se apresentam como mais progressistas. O ideal, no entanto, não parece estar na importação de modelos, mas na conscientização de que a população local precisa mudar sua cultura política. Haverá a necessidade de um comprometimento efetivo da sociedade local. Um exemplo pode ser o de municípios com uma população mais comprometida, como a de alguns grandes centros de nosso país, onde há uma cultura social mais avançada, que apresentam resultados concretos nas mudanças básicas. Nestes já parece haver uma preocupação do poder local em definir o seu papel, o de promover a construção de cidadania através da participação (Mesquita, 1998a).

Tratando-se especificamente da Prefeitura Municipal de Três Lagoas, o modelo de gestão não se apresenta diferente dos demais municípios do estado. A própria sociedade parece conformar-se com a forma atual de gestão adotada pelo executivo municipal ao longo dos anos e se adequa ao sistema sem qualquer manifestação mais contundente. Parece haver nela costumes que criam entraves à legitimação dos instrumentos de participação, resultado de sucessivos governos de tradição oligárquica e patrimonialista (Benevides, 1991).

A Prefeitura Municipal de Três Lagoas tem todas as características de uma organização pública burocrática. Está estatuída por lei, que determina, por meio de regulamentos, todos os processos administrativos funcionais. Sua estrutura obedece a princípios de hierarquia dos postos e dos níveis de autoridade, em que há continuamente uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores (Weber, 1974). Seu quadro de pessoal está composto por funcionários concursados e nomeados por autoridade superior (Weber, 1974). Há também a possibilidade da nomeação de funcionários por cargo de confiança, que não possuem caráter permanente. Este dispositivo legal da organização é utilizado para empossar funcionários para cargos de estrita confiança do gestor ou para preencher cargos de conhecimento técnico e de confiança que o concurso não alcançou.

Os funcionários, ao serem nomeados, tomam posse em um cargo que representa uma função no exercício de tarefas a ele vinculadas. Atualmente estas funções são relativamente definidas e o funcionário as exerce com certa independência. A suposta independência de sua função é a seqüência de ações que o conjunto de atividades demanda, a fim de que o serviço seja considerado concluído. Esta vinculação de rotinas é muito mais pelo fato de uma contínua ação de processos eletrônicos, do que por uma cooperação conjunta para atender ao objetivo geral da organização. Há uma certa miopia de foco na visão do funcionário em relação ao objetivo geral da organização como um todo, pois cada grupo se concentra em suas próprias tarefas. Parece ter ele a consciência de que faz parte de um todo complexo. Conhece esta condição porque as suas tarefas são executadas não em função da própria vontade, mas sim da conseqüente movimentação administrativa geral da organização. Ele e seus pares fazem parte de uma engrenagem bem concebida por si e pelos demais, mas que não lhes parece bem clara em termos de resultados fins da organização. São atos decorrentes do resultado dos serviços de seus pares e assim sucessivamente. Dessa forma, o funcionário, como elemento burocrata individual, está naturalmente vinculado ao conjunto social dos funcionários da organização. Cultiva o interesse comum e o seu desejo mais contundente é também o desejo de todos os funcionários na continuidade deste mecanismo burocrático, pois ele representa a segurança geral (Weber, 1974).

A atuação do ocupante do cargo ocorre em termos de aptidões técnicas requeridas para o desempenho de suas funções especializadas. O seu desempenho é avaliado por outros que lhes são superiores. A avaliação dos funcionários se realiza em termos do que eles fazem e não de como eles são (Lakatos, 1997).

A relação dos funcionários com os munícipes (clientes) é puramente técnica, no mais restrito sentido da palavra. Seu objetivo pessoal é o cumprimento de suas funções, dentro do horário convencionado, conforme regras estatuídas. Esta é também uma forma de disciplinamento normatizado pela organização, que avalia o funcionário pela disciplina no cumprimento do horário e das tarefas. Aspectos de qualidade de serviços e atendimento ao público estão subordinados às normas burocráticas internas da instituição.

A sociedade organizada começa a dar indícios de que, através de manifestações e reivindicações de seus direitos sobre este comportamento funcional do serviço público, exigindo mais atenção, agilidade e qualidade no atendimento. Há, porém, uma cultura e uma estrutura ainda muito enraizada no modelo de gestão burocrática e de poder centralizado. Vem se tornando difícil qualquer intervenção mais concreta em mudanças ambientais na administração da organização pública da Prefeitura Municipal.

Ao se falar em cultura, volta-se a referência sobre o comprometimento do cidadão de Três Lagoas, no processo de construção da realidade de sua cidade. Para que haja comprometimento, haverá a necessidade de as pessoas verem e compreenderem eventos, ações, objetos, expressões e situações particulares de sua sociedade de maneira clara e bem definida. É procurar conhecer a si próprio inserido num conjunto social e as suas relações com o poder central. Só assim será possível o cidadão treslagoense ter uma visão concreta de sua própria cultura. Cultura é uma referência ao desenvolvimento refletido nos sistemas sociais de conhecimentos, ideologias, valores, leis e rituais do quotidiano (Morgan, 1996).

A construção da realidade do Município de Três Lagoas é peculiar em razão das suas particularidades e as possíveis mudanças serão mais ou menos rápidas, dependendo do grau de formação cultural de sua população. Já está começando a haver manifestações de grupos sociais mais organizados no sentido de promover mudanças nos atuais processos de gerir interesses públicos, mas são, perante o universo desta comunidade, pouco expressivos à realização de mudanças mais efetivas. Estas afirmações se sustentam nas manifestações sindicais, principalmente do sindicato da categoria do magistério. Parecem ser os primeiros sinais da constituição e concepção de uma cidadania participativa cívica, apesar de discreta (Mesquita, 1998).

Poder é a possibilidade de um ser humano, ou de um grupo de seres humanos, realizar sua vontade própria numa ação comunitária até mesmo contra a resistência de outros que participam da ação (Weber, 1974). Sob este aspecto, o poder ultrapassa os limites das organizações formais e se instala em qualquer aglomerado de associação informal de pessoas. Mando e influência constituem capacidades de interferir no curso dos acontecimentos sociais, de agir sobre as relações sociais, de atuar sobre os interesses e as consciências dos agentes sociais. Ao dispor do controle sobre as utilidades, ou sobre os valores de uso, pode-se satisfazer alguma necessidade de outrem, de maneira que estes venham a cumprir uma decisão nossa. A rigor, espera-se que a concessão de um benefício acarrete obediência (Srouf, 1998).

O poder é exercido pelos seres humanos por intermédio de três formas básicas, já há alguns séculos. São eles o poder condigno, o poder compensatório e o poder condicionado (Galbraith, 1996). Em cada uma delas o poder é utilizado como instrumento, pelo homem, no desejo de que outros se submetam aos seus anseios. Cada um destes instrumentos é utilizado de acordo com as circunstâncias e épocas. O poder condigno é o instrumento mais desagradável de submissão do indivíduo. É o exercício de poder realizado pela força, em que o indivíduo deixa de expor sua idéia e aceita o ponto de vista do outro, a fim de evitar o

desconfortável ato da repreensão. Como exemplo podemos citar as repressões ocorridas nos anos do golpe militar. O poder compensatório conquista a submissão do indivíduo mediante recompensa com pagamento em dinheiro pela prestação de serviços ou de favores. O poder condicionado é o instrumento que submete o indivíduo a persuasão, no sentido de aceitar a vontade alheia. Nos dias atuais o poder condicionado é utilizado no sentido de convencer um determinado público ou grande parte da população. O maior exemplo da atualidade é o esforço realizado pelo governo brasileiro, no sentido de convencer a sua população de que o atual plano econômico e social é o caminho ideal para a busca da democracia e dos direitos sociais.

Em nosso país, ainda hoje são exercidos os três instrumentos de poder. Periodicamente os noticiários anunciam focos de escravidão branca em algumas regiões. É o exercício do poder condigno, absolutamente condenável pela sociedade moderna. O poder compensatório e o poder condicionado estão sendo exercidos no cotidiano de nossa sociedade. Ocorrem tanto na formalidade, como na informalidade. O poder condicionado está representado pelo exercício de influência, sob os mais diversos aspectos. Pode-se dizer que o esforço exercido por alguém no sentido de convencer a outrem a seguir sua religião, filosofia ou política partidária é uma forma de poder condicionado. Estes são atos do cotidiano nos meios sociais, em nosso dia a dia. Na informalidade, o poder está representado por uma liderança, julgada pela capacidade de persuadir seus seguidores a aceitarem as soluções que propõe para os problemas deles, a aceitarem os caminhos que abre para as metas deles (Galbraith, 1996).

A principal fonte de poder, no entanto, está nas organizações, ambiente propício para o seu exercício, em função da concentração de recursos humanos, materiais, financeiros e de interesses. As organizações são compostas por elementos formais, tais como a divisão hierárquica de trabalho e os níveis de autoridade e controle. Por esta razão é que a análise de poder, nas organizações, é feita em estreita relação com a análise da estrutura organizacional (Carvalho, 1998). A relação do poder com a estrutura da organização está na submissão de uns perante os outros, sempre na defesa de interesses tanto de superiores assim como de subordinados. Dessa forma todos na organização exercem uma parcela de poder, por mais singela que seja. O indivíduo sente que uma parcela do poder da organização é dele próprio. Sua submissão é completa, mas, por algum processo subjetivo de partilha, algo desse poder lhe pertence (Galbraith, 1996).

A atribuição principal do poder é manter a harmonia e o equilíbrio no interior da organização. O poder ordena, na medida em que é legítimo, e também porque estabelece as

fronteiras, homologa os processos organizacionais e premia o que organizacionalmente é considerado bom desempenho (Bertero, 1992). Sob este aspecto quem possui o poder pode modificar processos e estruturas, fazer avaliações de desempenho, indicar benefícios por resultados e influenciar decisões. Assim, as organizações representam um espaço onde o poder é exercido em sua plenitude no sentido de apropriação dos bens socialmente escassos. Tanto é verdade, que grande parte do tempo disponível pelos que o exercem é utilizado para disputas políticas, ao invés de dedicar o melhor de si aos objetivos da organização.

O controle dos recursos escassos exercido pelas organizações tem a finalidade de perpetuar sua existência. Para tanto há a necessidade de adequação de um fluxo de recursos, que mantenha sempre a sua vitalidade constante. A habilidade na manutenção do fluxo dos recursos necessários à vida da organização, representa uma importante fonte de poder. Assim, por exemplo, o acesso a recursos financeiros, controle ou acesso a qualquer programa de computador valorizado ou uma nova tecnologia, podem emprestar aos indivíduos considerável poder organizacional. Escassez e dependência são chaves para as fontes de poder baseadas em recursos escassos. Quando se começa a falar sobre poder associado a recursos, a atenção comumente concentra-se no papel do dinheiro. Isso porque o dinheiro está entre o mais líquido de todos os recursos, podendo ser convertido em outros recursos (Morgan, 1996).

O acesso ao dinheiro, no entanto, continua sendo o caminho do poder, apesar de se conceituar não ser ele seu o objetivo. O dinheiro pode também ser convertido em promoções, patrocínio, ameaças, promessas ou favores para comprar lealdade, serviço, apoio ou obediência irrestrita (Morgan, 1996). É através de sua disponibilidade que se poderá ter tecnologia, acesso a informações e oportunidades. Se diretamente a sua propriedade não representa poder, o domínio sobre ele representa. É neste ponto de vista que o poder nas organizações provoca o seu fascínio.

A organização burocrática se utiliza de princípios hierárquicos para definir sua estrutura, que, na maioria da vezes, é linear. Nesta estrutura o poder é delegado segundo a importância do cargo que cada indivíduo ocupa, limitado ao seu nível hierárquico.

O poder é o meio através do qual conflitos de interesses são, afinal, resolvidos. O poder influencia quem consegue o quê, quando e como (Morgan, 1996). Poder pode ainda ser concebido como a capacidade de agir do indivíduo ou como a capacidade de determinar o comportamento do indivíduo (Carvalho, 1998).

Não há uma definição clara de poder, certo é, porém, que ele representa uma importância vital em todos os setores sociais e nas organizações. O poder pode representar um

dos recursos para uns, assim como para outros pode representar um grau de dependência. O poder é exercido por delegação ou por eleição, apesar do fim ser supostamente o mesmo. É a legitimidade cujo direito adquirido lhe dá o poder de agir (Carvalho, 1998). O poder pode ser legitimado por meio do consentimento daqueles que se encontram sob o padrão de comando. A estrutura de autoridade é também estrutura de poder (Morgan, 1996).

Nas organizações públicas, o poder está dividido em três dimensões. O Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Nos municípios do nosso país, o Poder Judiciário não está formalmente instituído e sempre que for necessário, o Poder Judiciário do Estado é acionado. Cada município tem claramente definidos o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Ambos os poderes são legitimados através de processo eletivo. Aprovados pelo povo, os representantes eleitos são investidos de cargos no exercício seguinte ao do pleito.

O prefeito, representante do Executivo Municipal, através da investidura ao cargo para o qual foi eleito, se torna a principal autoridade daquela comunidade, que passa a exercer o poder de gerir um conjunto de interesses da comunidade. Apesar de estar sempre sendo fiscalizado pelo Poder Legislativo, que não é menos legítimo, gerencia os interesses do município em harmonia com os demais poderes que a lei lhe permite.

No topo da hierarquia, o prefeito é eleito para ser o chefe do executivo municipal. Utiliza-se do poder que detém, para, nos parâmetros da Lei, delegar ao conjunto de autoridades da estrutura linear da organização o poder que lhes confere direitos e correspondentes responsabilidades para gerirem a organização. Dois aspectos das bases de poder dão legitimidade a esta decisão: o cargo e a posição na estrutura da organização e a oportunidade de utilizar o poder conferido através do pleito (Carvalho, 1998). Esta relação de poder parece não estar somente na autoridade delegada e na nomeação ao cargo do indivíduo, mas na capacidade de influência e na composição da plataforma de governo.

Investido do cargo, o agente passa a cumprir suas tarefas do cotidiano, respeitando os limites da Lei. O poder administrativo concedido à autoridade pública tem limites certos e forma legal de utilização (Meirelles, 1990). Este aspecto formal ainda está muito presente em todos os atos administrativos da organização. Qualquer procedimento administrativo questionado, tanto no âmbito das representações sociais, assim como no âmbito de controles internos e externos, está sustentado na Lei. O aspecto legal ainda é o escudo usado pelos gestores públicos, na defesa da sua maneira de conduzir o capital público.

A investidura do cargo de direção ao gestor, representa o início dos processos de gestão pública, onde supostamente suas ações de gestão são impessoais. Suas obrigações perante o cargo assumido estão limitadas ao conjunto de regras que formatam a estrutura da

organização e ao conjunto de leis que a regem. Estas obrigações formais, porém dão ao indivíduo, no exercício de seu cargo, uma certa liberdade de ação, por estar protegido da pressão por parte de seus superiores e de seus subordinados, considerando a estrutura formal de seu posto (Crozier, 1981).

A dimensão de liberdade que o cargo concede a uma correspondente autoridade se limita à dimensão do posto que ocupa. Ao ser nomeado ao cargo sua autoridade e liberdade de ação corresponde à dimensão de poder que lhe é conferido. Isto pode lhe dar sustentação para decidir quando e como uma tarefa pode e deve ser executada. Para Morgan (1996) a pirâmide de poder representada no organograma da organização, confere uma considerável parcela de poder àqueles que se encontram tanto no topo assim como os que estão na base.

O exercício do cargo, limitado pela lei, estabelece parâmetros de ação da autoridade designada e nomeada para aquela função. Além da lei, toda uma estrutura organizacional lhe é imposta, que lhe delimita poderes, ações e decisões. O estímulo e voluntariedade de suas ações teoricamente estariam dentro de parâmetros muito bem definidos e os seus deslizes parecem ser menos possíveis, se comparados com os mesmos atributos burocráticos do setor privado. Este estaria protegido ou limitado por toda uma estrutura que lhe daria amparo e proteção contra os possíveis distúrbios externos.

A lei, estrutura formal que sustenta a todas as gestões públicas, é também instrumento de gestão da Prefeitura Municipal de Três Lagoas. A legalidade, na gestão formal, determina parâmetros de procedimentos, mas não indica limites de liberdade de ação. Segundo Meirelles (1990), os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade

Um ser humano, no entanto não é apenas dotado de uma mão, ele também tem uma cabeça, um projeto, uma liberdade (Crozier, 1981). É possível que um ator, que investido de um cargo que lhe delimita ações e poderes, possa transcender a estas regras? A formalidade não poderá evitar que o poder delegado a uma autoridade, se limite à estrutura organizacional. A criatividade de um gestor eficaz não poderá jamais estar limitado aos parâmetros da legalidade. O seu limite está na ética e na moral. Conduta moral é aquela em que o indivíduo age constrangido por si mesmo, comandado por seu foro íntimo e não por fatores estranhos aos seu próprios valores (Ferreira, 1993).

O elevado grau de formalismo as organizações, principalmente as instituições de poder público de nosso país, são característica de país em desenvolvimento. O formalismo se manifesta com um extenso conjunto de leis e regulamentos concebidos para dirigir os aspectos mais detalhados do sistema funcional. Formalismo é a característica mais penetrante

de uma sociedade em desenvolvimento. Ela se relaciona de uma forma ou de outra, com todos os elementos funcionais do modelo e constitui um dos problemas administrativos básicos que estes países enfrentam (Sander, 1973).

Ele se instala na administração pública em razão do perfil excessivamente burocratizado que esta instituição apresenta. Nela o formalismo sustenta as relações de hierarquia e de poder. Na hierarquia sua relação é de regulamentação de suas normas e tarefas, estabelecendo direitos e deveres. O poder se utiliza do formalismo para tirar proveito da exaustiva regulamentação burocrática das instituições públicas.

### **3.2 A cidadania participativa**

Num contexto social mais amplo, os seres humanos demonstram preocupação com questões como os direitos e deveres de cada um, direitos e liberdade política, qualificação econômica, dignidade pessoal, respeito ao próximo, espaço público e sociedade e conciliação de interesses (Ferreira, 1993). Num universo social mais restrito, talvez não seja possível observar todas estas conseqüências de ações humanas. Alguns aspectos de socialização podem ser ignorados em algumas comunidades em função de suas formações culturais. É muito difícil imaginar cidadania plena em sociedades onde imperam os latifúndios. Estas são sociedades em que convivem poderes oligárquicos e burocratas, com a ausência de participação popular. A ausência da participação popular significa participação eleitoreira excludente, pois o eleitor é apenas um voto e é visto com um aspecto numérico do pleito e não um participante de um processo, é um exercício de não-cidadania (Benevides, 1991).

O exercício da cidadania pressupõe o requisito básico do estado democrático de relações entre o estado e a sociedade (Mendes, 1998). Nas cidades com população menos progressista, é difícil imaginar o poder do Estado dissociado do poder dos latifúndios. Nestes casos os problemas sociais mais evidentes da localidade assim definida são encobertos pelo comportamento clientelista de governo e cidadão.

A maior preocupação do cidadão perante o poder público é o conjunto de direitos que pensa e quer ter, na proporção dos impostos que paga. Há diminuta visão de espaço público e de direitos e deveres sociais. O indivíduo possui a tendência de pensar cidadania do ponto de vista de seus direitos a receber do Estado. O indivíduo se esquece que pode ser

instrumento da existência desses direitos perante seu semelhante (Covre, 1991). É cultural este aspecto individualista, herança de sua convivência com o trabalho burocrático, onde, no exercício de suas funções, sua comunicação com o seu colega de trabalho se limita ao cumprimento de sua obrigação. Finda a tarefa, não há qualquer comprometimento com a comunidade social. O emprego na organização representa sua vida profissional, uma vida limitada pelo cumprimento de suas tarefas.

A socialização do indivíduo, premissa básica da cidadania, necessita ser cultivada, pois não é dom natural do ser humano (Ferreira, 1993). A exemplo do comportamento individualista que o homem adquiriu em função de sua natureza e por estar condicionado a trabalhar em ambientes de pouca comunicação com os seus semelhantes, cultivar a cidadania é também um exercício necessário. Ser cidadão é, portanto uma questão da educação. Num primeiro momento o ser humano é socializado pelos pais, com uma identificação emocional de valores paternos. A socialização secundária ocorre na medida em que o indivíduo começa a ter contatos com meio externo ao ambiente familiar e demanda de conhecimentos necessários de comunicação com o universo de seres humanos de seu meio social. Este tipo de socialização passa a ser adquirido mediante uma seqüência de aprendizagem, sustentada por técnicas pedagógicas específicas, denominado como socialização secundária (Fleury, 1992).

A educação, portanto, é fundamental na formação de um cidadão, pois está no ato de educar a possibilidade de fazer o homem compreender a dimensão de mundo que ele necessita para conhecer suas limitações. O seu auto-aperfeiçoamento só é possível na medida em que conhece suas deficiências e assim possa inibir sua inclinação de egocêntrico e libertar-se (Ferreira, 1993).

Neste aspecto, cidadania pressupõe que o indivíduo se submeta ao ideal do bem comum e que seus interesses sejam ampliados aos interesses da comunidade. Comunidade é o território em que o cidadão exerce seu papel de interlocutor com os seus pares na busca da soberania política local. Neste espaço público, o cidadão busca resgatar o ideal da igualdade civil dos direitos civis, sociais e políticos (Ferreira, 1993)

Direitos civis significam liberdade individual, de falar, pensar e acreditar, o direito à propriedade, à realização de contratos e o direito à justiça. Direitos políticos correspondem ao direito de participar do poder político como membro de uma sociedade, investido de autoridade política ou como eleitor. Os direitos sociais são definidos como a extensão do bem-estar econômico e social, necessários para viver uma vida civilizada, estando de acordo com os padrões prevaletentes na sociedade (Mendes, 1998).

A sociedade civil é espaço em que se efetivam as relações entre indivíduos, grupos e classes sociais. Estes fatos ocorrem à margem das relações do poder público, num paralelo de conflitos sociais, conflitos que o estado precisa administrar. Como estado e sociedade são dinâmicos, o conceito de ambos tende sempre a estar em transformação (Mendes, 1998).

As regras estatuídas de cidadania refletem um processo político permanente como forma de construção de identidades sociais e ocupação de espaços públicos. Este, pode-se dizer, é o aspecto principal da construção da democracia, pois é um ambiente complexo onde cada cidadão é ator importante para a sua concretização. Apesar das desigualdades que a comunidade revela, a sua relação é a face mais concreta da verdadeira democracia (Fontes, 1994).

A democracia se concretiza com a participação efetiva de seu contingente comunitário, formando uma participação popular. Para que este aspecto se efetive, haverá a necessidade do comprometimento do indivíduo, célula da comunidade, no sentido de se fazer presente aos eventos comunitários, assumir responsabilidades, identificar-se com os objetivos da comunidade e manter sempre vivo o desejo de dela fazer parte (Chanlat, 1994). Isso quer dizer, abrir mão do individualismo, dos momentos ociosos e degeneradores e do consumo exagerado que normalmente afasta o homem de seu semelhante e destrói o sentimento de responsabilidade coletiva. É tomar seu tempo disponível e se empenhar na construção de uma sociedade mais solidária e comprometida. Sabe-se que a tradição brasileira não é pelo apego às virtudes políticas e muito menos de amor à igualdade, mas o caminho alternativo para reconstruir o estado de direito é o da cidadania.

O contexto social da cidade de Três Lagoas tem uma visão pouco difundida de cidadania e isso está constatado no comportamento dos representantes dos Conselhos Gestores e pela discreta participação da sociedade organizada em movimentos de defesa dos direitos dos cidadãos. Para todos os efeitos legais, há toda uma movimentação em torno da defesa dos interesse públicos, mas os aspectos e comportamentos burocráticos denunciam esta realidade. O que se apresenta, assim, como de interesse geral, nada mais é do que interesse particular, pois não há perspectivas de mudanças nas camadas sociais das elites (Motta, 1990).

O ideal da democracia parece ter uma caminhada exaustiva para a sua concretização no município de Três Lagoas. Ao se confirmar a reeleição do atual prefeito que está coligado com a extrema direita, representantes dos latifundiários locais, a gestão pública com a participação popular parece estar comprometida. É bom considerar ainda a tradição oligárquica e patrimonialista dos que compõem o provável futuro governo, indicações

confirmadas pelas atuais pesquisas e pelo desempenho dos partidos progressistas, muito há que se fazer em termos de compromisso social do cidadão para reverter este estado de coisas. Isso sem contar com a proeminente tendência das classes mais bem situadas economicamente do município em não se envolver com papéis sociais que possam alterar sua condição econômica.

Segundo Weber (1993), política é um conjunto de esforços feitos pelo cidadão, grupos de cidadãos e partidos políticos, com o objetivo de chegar ao poder, ou exercer influência sobre alguém para que alcance este objetivo. Para ele todo o homem que se dedicar à política quer o poder, seja para representar alguém, obter prestígio, ou serviço ou mesmo para satisfazer o egoísmo pessoal. Não está no conceito de política o pecado social que provoca descaminhos de comunidade. Está sim no parco exercício dos direitos políticos fundamentais do contexto social, em que por omissão, o homem não pratica a cidadania ativa e comprometida

Os direitos políticos não se limitam ao exercício do voto. Este deve ser o ato concreto de uma participação plena e comprometida na política local e global. Estes direitos dizem respeito à deliberação do homem sobre sua vida, ao direito de ter livre expressão de pensamento e prática política e religiosa. Principalmente relacionar-se à convivência com os outros homens em organismos de representação direta ou indireta, resistindo a imposições dos poderes (Covre, 1991). São ainda direitos políticos do cidadão, independente de sua condição econômica, os de participar de pleitos a cargos públicos. É garantir ainda ao indivíduo ao concorrer a cargo público, que em razão da pobreza não tenha subsistência econômica independente, a remuneração regular do estado para que possa exercer com plenitude o cargo pelo qual foi eleito. Permanece assim o conceito de que o político pode revestir a figura do empreendedor, independente de sua situação econômica pessoal (Weber, 1993). Abre, com isso, a possibilidade de democracia plena, contrariando a idéia de que o político deve ser homem de condição econômica independente. É importante enfatizar que ainda há na sociedade atual um ranço desta cultura elitista, que ainda defende uma visão distorcida de governo. Esta cultura está mais acentuada em regiões onde imperam as grande propriedades para poucos e para a maioria da população pequenas ou nada. O estado não vem de cima para baixo, nem de fora. Ele tem sua origem nos direitos naturais e inalienáveis do homem, que por sua vez, é a origem, o centro e o fim da sociedade (Neumann e Dalpiaz, 1991).

A participação política consiste no exercício de cidadania. Os indivíduos têm o direito de manifestar sua opinião sobre o encaminhamento dos interesses coletivos que o afetam e de defender seus interesses, que serão transmitidos à autoridade pública, pelos canais

que lhes são acessíveis. Deste modo o grau de participação é, em parte, determinado pela possibilidade que tem o cidadão e os grupos sociais e comunitários de se fazerem ouvir pela estrutura institucional local (Fontes, 1994). Participação política ainda, pode ser o conjunto de atividades praticadas por determinada comunidade, com o objetivo de influenciar os indivíduos do meio, tanto na escolha dos responsáveis (representantes) pelas decisões políticas que afetam a comunidade, assim como nos processos que conduzem às próprias decisões relevantes (Moisés, 1990).

A influência indireta das relações sociais, instituições e agrupamentos humanos, submetidos à pressão de interesses materiais estende-se por todos os domínios da cultura. Tanto os acontecimentos da vida quotidiana como os fenômenos históricos de alta política; tanto os fenômenos coletivos ou de massa como as ações individuais dos estadistas ou as realizações literárias e artísticas, sofrem a sua influência (Weber, 1989).

Sendo as relações sociais fenômenos tão influentes, é termômetro suficiente para que a pressão seja o mecanismo da promoção de mudanças que a sociedade está buscando. A pressão, suponha-se, deva ser uma ação organizada e planejada, com metas previamente discutidas com os participantes do exercício desta pressão. Ao se falar em planejamento, discussão e ação, se quer dizer, mais uma vez, envolvimento e comprometimento comunitário.

*“Na história do pensamento social, sempre houve a preocupação com as conseqüências das ações humanas; com a relação entre as capacidades dos homens e seu lugar na sociedade; com as implicações da liberdade; com a questão dos direitos e dos deveres de cada um; com a dignidade pessoal e o respeito ao próximo; com o dilema da conciliação entre interesses individuais e coletivos; com a felicidade e a infelicidade; com a ambição pelo poder; com o bem o mal, a morte e a imortalidade. São incontáveis as questões que os homens propõem a si mesmos e tentam responder. A falta de respostas pode indicar a dinâmica social que cada geração impõe a partir de novas ações e experiências que vão surgindo e sendo testadas” (Ferreira, 1993, p. 01) .*

O espaço ideal do homem para exercitar todas as ações que o definem como ser social é a comunidade. A comunidade seria o espaço público onde cada um assumiria voz e voto, expressões legítimas da vontade. Nesse território, o cidadão resgataria a dimensão humana do homem, sua singularidade perdida no ideal da igualdade civil do estado burguês (Ferreira, 1993). A exercitação comunitária é o caminho mais concreto na busca de direitos

sociais, ou seja, o atendimento básico das necessidades humanas. As necessidades básicas só serão atendidas com salário justo, suficiente para a alimentação, habitação, saúde, educação e vida social digna. Os detentores do poder se utilizam destas concepções de cidadania para manter a classe dos trabalhadores em estado passivo (Covre, 1991). Só o envolvimento político, social e comunitário poderá conscientizar o trabalhador do risco que corre sua efetivação social.

Para que se efetive a identidade deste sujeito social, há também que se construir a consciência do outro, isto é, do que é diferente, do que de certa forma molda o sujeito, o particulariza e o posiciona dentro de um largo espectro constitutivo da geografia urbana. A consciência do outro e, conseqüentemente, o conhecimento de si é um processo demasiadamente complexo que com certeza vai além da percepção do território e o inclui no espaço urbano, quer dizer, espaço que é construído contraditoriamente e que gera os espaços de exclusão social, os aglomerados populares (Chanlat, 1994). A percepção do espaço urbano pode ser o grande enigma das sociedades mais burocráticas, pois à medida em que não há um envolvimento mais efetivo do cidadão com a sua comunidade, não haverá o discernimento de sua própria identidade. É difícil se imaginar que o homem possa ver e constatar estes fenômenos simplesmente olhando por cima do muro ou por entre as grades de sua “*caverna residencial*”.

*“Comprometimento pode representar a freqüência a todas as reuniões do sindicato, assumir encargos relacionados aos objetivos do sindicato, divulgar as ações do sindicato junto a colegas, candidatar-se a cargos de direção no sindicato. Comprometer-se refere-se a uma predisposição de agir, de fazer, de dizer que faz ou que fez de determinada forma (Chanlat, 1994, p.86)”.*

As manifestações expressam a vontade e o desejo de estar envolvido na organização e dela querer fazer parte. Ao se comprometer, assume responsabilidades, se expõe a críticas, participa com a suas opiniões e trabalhos. É o princípio de um relacionamento comunitário, de exercício político e social.

A proposta de participação mais efetiva está no envolvimento do cidadão junto ao seu sindicato, associação comunitária, associação profissional ou religiosa, não importando o tipo de associação, mas sim o comprometimento organizado com o seu semelhante. O envolvimento em organizações fortalece o homem enquanto ser social, pois assume papéis e se responsabiliza com aquela sociedade, fazendo ensaios no sentido de se fortalecer para

participar em ambientes de maior expressão. Organizações com este perfil são denominadas organizações do terceiro setor.

Todos aqueles fenômenos que, no sentido mais amplo, designa por sócio-econômicos vinculam-se ao fato básico de que a nossa existência física, assim como a satisfação das nossas necessidades mais ideais, defrontam-se por todos os lados com a limitação quantitativa e a insuficiência qualitativa dos meios externos, que demandam a previsão planejada e o trabalho, a luta com a natureza e a associação com homens (Weber, 1989). A dedicação exagerada do homem ao trabalho, com o intuito de buscar a satisfação de suas necessidades cada vez em maior número, o conduz a ganhar e consumir em demasia tornando-o ainda menos sociável. Este envolvimento com o trabalho e com o consumo, que lhe toma o tempo que parte dele deveria ser dedicado a atividade social, está transformando o ser humano.

O homem é um ser social, necessita de sua associação aos outros para conseguir os meios necessários para o seu desenvolvimento. Isto acontece através da família, ou de outras instituições, seja de caráter econômico, político, social, cultural ou religioso, que, por sua vez, determinam a estrutura social (Neumann e Dalpiaz, 1991). O estado atual de estrutura social está sinalizando uma crise, onde os valores básicos não são mais levados em conta na condução da cidadania. O aspecto econômico fala muito alto e o consumo prioriza as ações dos seres humanos. Os meios de comunicação possuem um poder infiltrante que faz prevalecer sua opinião, a sua palavra, o seu comportamento, os seus desejos, os produtos a serem consumidos e sua palavra. São pacotes de normas e hábitos que são impostos no subconsciente e que domina hábitos e costumes, no uso pleno do poder coercitivo (Neumann e Dalpiaz, 1991).

O tempo disponível do homem, um ser social, está se transformando em ociosidade degeneradora, porque utiliza o tempo disponível exclusivamente para o consumo. O homem afastando-se de seus semelhantes, deixa de ser cívico e torna-se descomprometido com a cidadania e com a política. A cultura do individualismo e da cidadania do consumo substituiu a cidadania política (Ferreira, 1993).

O resultado desta configuração social está se apresentando agora, em que graves problemas sociais se apresentam e os governos dão mostras de que sozinhos não darão conta de reverter problemas dessa dimensão. Além do mais, estamos no momento de rever nossas relações sociais, abandonadas há alguns anos por conta do bem estar individual que a cultura do “*eu estou na minha*” ou “*o problema não é meu*” acabou por nos proporcionar. Começam a surgir então as organizações do terceiro setor.

O terceiro setor, também conhecido como o setor independente ou voluntário, que responde pelo capital social mais antigo, onde o domínio dos padrões de referência tradicionais substituem as relações comunitárias e onde a doação do próprio tempo a outros toma o lugar de relações de mercado impostas artificialmente e baseadas na venda de si mesmo ou de seus serviços a outros. É a convergência orientada para a busca de soluções equilibradas para os problemas acima descritos (Palocci Filho, 1998).

Este parece ser o caminho que poderá devolver ao cidadão urbano o senso de comprometimento com o bem comum e com o seu próximo, resgatando o ser social, o ser político que sempre foi mas que pouco exerceu. O ser social do homem não é dado estável com que cada geração conta ao nascer. É um processo que alicerça e acompanha a vida de cada nova geração, com a sua efetiva participação em uma dada estrutura social (Ferreira, 1993).

A sociedade civil local está começando a se preocupar em resgatar a dignidade do cidadão, através do seu comprometimento com a ação social, com a participação na educação, como é o caso do programa “*amigos da escola*” e outros como Direitos da Criança e do Adolescente e de combate a doenças transmissíveis. O Projeto “*Amigos da Escola*”, da autoria da Rede Globo de Televisão, convoca a comunidade a participar no desenvolvimento e no apoio de atividades da escola local do Ensino Fundamental. Entende-se por sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, grupos e classes, situada externamente às relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Deste modo, é na sociedade civil que ocorrem os conflitos para o estado administrar. Este mesmo estado que está considerando excessivas suas competências, tamanhas são as necessidades e que a cada dia, com a instalação do estado de direito, aumentam. Nem sempre o entendimento de sociedade foi este, e, da mesma forma que o conceito de Estado, o conceito de sociedade sofreu modificações ao longo do tempo (Mendes, 1998).

Esta concepção de comprometimento social começa a nascer na cidade de Três Lagoas. A sociedade organizada está dando mostras de que estes organismos são a alternativa para a solução de seus problemas mais emergenciais e que de forma organizada poderá efetivamente cobrar de seus governantes ações mais progressistas.

A construção da realidade do município de Três Lagoas é peculiar e as possíveis mudanças serão mais ou menos rápidas, dependendo do grau de comprometimento de sua população. Associações de Moradores, Associação de Pais e Mestres, Núcleos de Assistência Social, Conselho Tutelar, Conselho da Criança e do Adolescente, Conselho da Saúde, Conselho da Educação, enfim, um relativo número de organizações formais e informais

formam a sociedade da cidade de Três Lagoas. Sem contar com organizações das elites da sociedade, que exercem, à sua maneira, a cidadania. As organizações populares constroem toda uma rede de solidariedade social, que se configura principalmente em forma de cooperativas, para o estabelecimento de serviços e instalação de equipamentos urbanos, não ofertados pelo setor público (Fontes, 1994).

As organizações estão formadas. Já há um bom trabalho sendo desenvolvido, um pequeno número de pessoas já se envolvem e se comprometem nestas organizações. Pequeno, porque diante da dimensão social da cidade, o percentual de participação é diminuto. Com estas dimensões, as organizações ainda são presas fáceis para o poder das oligarquias. O mérito, no entanto, dos envolvidos é exemplar, pois são pioneiros de um movimento que ainda poderá dar resultados progressistas consideráveis. Parecem ser os primeiros sinais da constituição e concepção de uma cidadania participativa cívica, apesar de discreta (Mesquita, 1998).

Para numerosos estudiosos, a exemplo de Roberto Fachin, Alain Chanlat, Tânia Margarete Mezzomo, Zilá Mesquita, a prática da participação popular na administração pública é o instrumento alternativo para o aperfeiçoamento democrático, complementando a democracia representativa. O aspecto positivo da participação popular, está em que as organizações populares representam uma rede de solidariedade social. A positividade está aqui representado pela confiança de uma cidadania plena (Fontes, 1994).

A introdução do princípio da participação popular no governo, da coisa pública, é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista, mas, não é menos verdade que os costumes do povo, sua mentalidade, seus valores, se opõem à igualdade, não apenas a igualdade política, mas à própria igualdade de condições de vida. Os costumes, não há como negar, representam um grave obstáculo à legitimação dos instrumentos de participação popular. A democratização em nosso país depende das possibilidades de mudança nos costumes e na mentalidade de uma sociedade tão marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio (Benevides, 1991). Outro fato inegável da participação ativa do representante comunitário, é que a sua capacitação técnico-política de líder comunitário lhe proporciona gratificações pessoais (empregos, status, carreira político-partidária etc.) e lhe garante a legitimidade necessária junto à comunidade que representa. Uma profissionalização de certa forma inevitável, que pode distanciar a liderança de sua comunidade, ocasionando dificuldades de comunicação entre a base e a cúpula do movimento (Fontes, 1994).

Aí residem grandes riscos àqueles que representam uma comunidade. Dinheiro, poder influência são oportunidades que testam os representantes e líderes de sindicatos, bairros, associações ou qualquer modalidade de organização representativa.

Outra forma de se pensar o comunitário é disputar os recursos escassos para as suas comunidades, sem pensar em uma hierarquia de necessidades, a ser atendida pela prefeitura, para toda a cidade. Neste caso não há uma participação efetiva daquela sociedade com a intenção de participar do universo da administração pública. Há, sim, uma tentativa corporativista do representante comunitário, em trazer para si e para os seus o benefício conseguido através do exercício de influência. Uma proposta séria de participação popular na gestão urbana deve, portanto, ser respaldada por um mecanismo que possibilite, ao máximo, a publicidade dos negócios públicos, quer dizer, que possibilite à comunidade o mais amplo acesso a informações que lhe permitam saber como sua cidade está sendo administrada (Fontes, 1994). Sendo assim, além da transparência dos fatos, haverá maior participação popular, pelo conhecimentos dos fatos e se auto fortalecerá diante da possibilidade de pressão do governo central.

Existem outros aspectos que inibem a participação popular de parte dos membros comunitários. Para os condenados a viver abaixo do nível da pobreza e que não têm acesso nem mesmo aos bens indispensáveis à sobrevivência, é difícil pensar em exercício de cidadania. Para participar na vida pública nacional, emitir opinião e lutar para que ela seja respeitada, é preciso um mínimo de condições (estar bem nutrido, ter tempo para se informar, ter acesso aos bens culturais, principalmente à escrita etc.) e certamente a maioria da população brasileira não tem (Fontes, 1994). A forma mais dinâmica para solucionar estes problemas é a educação. A formação da pessoa humana lhe dá a possibilidade de leitura e interpretação dos fatos e a capacidade crítica de raciocínio. Uma maior segurança em suas manifestações lhe garantirão a possibilidade de opinar e participar efetivamente dos processos de escolha das alternativas que lhes pareça mais favoráveis, sob o seu ponto de vista.

A mais crucial das dificuldades da comunidade, seja culta ou não, para a concretização de participação popular, é a leitura de modelos e formulários que demonstram a aplicação dos recursos financeiros da administração pública. O uso da tecnologia e da transcrição de dados com formatação de difícil interpretação, se impõe um monopólio tecnoburocrata, para afastar a sociedade das decisões (Motta, 1990). Sem uma intervenção social, no sentido de modificar a forma de publicar as informações resultantes da aplicação dos recursos públicos, pouco ou de nada adianta a participação popular na administração pública. Não há como administrar, ou decidir sobre o que não se conhece.

Outro fato concreto de participação popular está em observar, controlar e acompanhar a concretização das metas originárias do discurso de campanha do candidato. É importante a articulação do movimento popular com outros segmentos organizados da sociedade civil, na construção de uma agenda política a ser capitaneada por um candidato ao poder executivo municipal. Quando da gestão daquele político eleito, acompanhar todos os processos administrativos da municipalidade, não somente os projetos de investimentos planejados em orçamentos participativos, como é o caso do orçamento de investimentos, mas todo um conjunto de ações apoiadas pelo movimento (Fontes, 1994). Para tanto, se faz necessário que o conjunto de informações colocadas à disposição da comunidade seja de fácil leitura, interpretação e transparência e menos burocracia.

## **4 O IMPACTO DO PODER E DA BUROCRACIA NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE TRÊS LAGOAS**

### **4.1 A pesquisa e seus aspectos metodológicos**

A pesquisa foi construída através da técnica de observação participante e com entrevistas livres e informais, no ambiente interno da Prefeitura Municipal de Três Lagoas, Estado de Mato Grosso do Sul, organização do setor público. A questão da presente pesquisa é a de estudar o impacto da burocracia, do poder e do formalismo na aplicação dos recursos públicos.

A observação e concretização da pesquisa ocorreu especificamente na Secretaria Municipal de Finanças, na Secretaria Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social e do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. A escolha da organização e da técnica de construção da pesquisa ocorreu em função da facilidade de acesso ao ambiente de execução das tarefas pertinentes pela população alvo.

A estratégia da observação foi adotada, considerando que há uma série de fenômenos de grande importância que não podem ser registrados através de perguntas formais, mas devem ser observados em sua realidade (Minayo, 1993). A decisão por esta metodologia ocorreu a partir da constatação de um elevado grau de burocratização dos processos de execução dos recursos financeiros e dos meios de comunicação entre os interessados por estes recursos (Godoy, 1995). Esta constatação foi possível em razão do pesquisador estar realizando serviços de assessoria no setores de orçamento, finanças e contabilidade na organização.

A pesquisa foi realizada observando e pesquisando em torno de 50 pessoas dos setores de finanças, orçamento, contabilidade e de assistência social da Prefeitura Municipal além de conselheiros dos Conselhos Gestores envolvidos na pesquisa. A maneira como foi conduzida a pesquisa permitiu aos entrevistados que se expressassem com mais liberdade e apresentassem maiores detalhes sobre as questões observadas. As respostas espontâneas e não forçadas facilitaram o alcance dos propósitos da pesquisa (Selltiz, Wrightsman e Cook, 1987). Além da técnica de observação e das entrevistas

semi-estruturadas, foram analisados documentos internos da organização. Os documentos analisados foram: a Lei da estrutura administrativa da organização; as Leis de criação dos Conselhos e dos Fundos; as Atas dos Conselhos Gestores; os Planos Gerais de aplicação de políticas de Assistência Social.

As entrevistas livres foram realizadas em forma de diálogos abertos, informais e discretos com os atores da organização. A observação foi realizada a partir de uma frequência constante na organização pesquisada, de no mínimo um dia por semana, durante o período de dois anos.

O método adotado, a partir de junho de 1999, foi o da realização de entrevistas informais rápidas, conduzidas de maneira natural e no próprio ambiente de trabalho (Godoy, 1995). Nestas ocasiões, o entrevistado respondia às questões com liberdade, pois não havia anotações e gravações e considerava estes questionamentos um aspecto natural do seu trabalho e do entrevistador para o cotidiano. Isso permitiu observar a sinceridade das respostas dadas, por estarem ausentes da preocupação de uma apresentação que impressionasse. Permitiu, ainda, identificar de perto o comportamento real dos atores, sem apresentar comportamentos intencionais que pudessem mascarar a realidade, além do registro efetivo do comportamento de cada um deles no ambiente de trabalho no contexto temporal (Alves-Mazzotti e Gewandsznajder, 1998). Dessa maneira, obteve-se uma descrição bem detalhada dos relatos e a compreensão dos eventos ocorridos no seio da organização, durante a pesquisa (Alves-Mazzotti e Gewandsznajder, 1998).

A análise dos documentos teve o objetivo de estudar a estrutura organizacional, a relação de autoridade entre os executivos da organização nas áreas envolvidas. Neles procurou-se entender as relações de poder, o processamento das tarefas e a formalidade a ser seguida pelos agentes de execução das tarefas. A obediência a estas regras formais acaba gerando relatórios excessivamente técnicos e com total ausência de informações em linguagem popular.

As atas dos Conselhos Gestores, cuja finalidade é a de relatar os acontecimentos ocorridos nas respectivas reuniões, apresentam registros dos conflitos de poder entre os interessados. Neste aspecto se constatou haver poucos registros que demonstrem empenho no desenvolvimento de ações pertinentes à sua finalidade.

A população alvo da pesquisa foi selecionada segundo a sua função e sua lotação, independente de sexo ou formação acadêmica. As observações e entrevistas

foram realizadas em oportunidades aleatórias, sem que houvesse um planejamento prévio.

A pesquisa foi realizada junto a Prefeitura Municipal de Três Lagoas. O município, como já foi dito, é o 4.º município do Estado. Está política e administrativamente representado pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo.

O Poder Legislativo está composto por 16 (dezesseis) vereadores, eleitos por voto direto, cujos mandatos são para um período de 4 (quatro anos).

O Poder Executivo está composto pelo seu Prefeito e Vice - Prefeito, eleitos por voto direto, para um período de 4 (quatro anos), conforme mandamento constitucional. O Executivo Municipal está composto por Órgãos Colegiados, representados pelos Conselhos Gestores de representação Civil, por Órgãos de Colaboração com o Governo Federal, por Órgãos de Assessoramento, por Órgãos de Atuação Instrumental e por Órgãos de Atuação Programática.

Compõem a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, os Órgãos da Administração Direta e Órgãos da Administração Indireta.

Os Órgãos da Administração Direta são os Órgãos de Assessoramento, de Atuação Instrumental e de Atuação Programática. São órgãos de atuação instrumental a Secretária Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Finanças e a Secretaria Municipal de Planejamento. São órgãos de atuação programática a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, a Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Cultura e Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Saúde.

Os Órgãos da Administração Indireta do Município são o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Recursos aos Bombeiros, o Fundo Municipal de Turismo e a Fundação Municipal de Esportes.

A estrutura administrativa da Prefeitura Municipal é uma estrutura burocrática, composta por cargos que obedecem aos princípios hierárquicos e com níveis de autoridade bem definidos. Há uma hierarquia de subordinação de postos e mandos bem definida em que as decisões são emanadas de cima para baixo (Weber, 1974).

A hierarquia de servidores da Prefeitura Municipal de Três Lagoas, está composta pelo Prefeito Municipal, pelo Vice-Prefeito, por duas Assessorias, pelos

Secretários Municipais, pelos Diretores de Departamento, pelos Gerentes de Divisão e pelos demais Servidores Públicos municipais. Os Servidores Públicos Municipais estão classificados como eletivos e não eletivos. São considerados Servidores Públicos Civis os que prestam serviços à Administração Pública em geral (Meirelles, 1990). Os Servidores Públicos não eletivos são enquadrados por Carreira e por Cargos de Confiança. No Quadro de Carreira, os Servidores Públicos são enquadrados por categorias denominadas de Nível Superior, Nível Médio e Elementar. Os Servidores Eletivos são em número de 02 (dois), os Servidores Concursados são em número de 562 (quinhentos e sessenta e dois), os Servidores em Cargos de Confiança são em número de 902 (novecentos e dois), os Servidores Estáveis e não concursados, em função de tempo de serviço amparados pela Constituição Federal de 1988, são em número de 192 (cento e noventa e dois), os Servidores Temporários da Educação são em número de 331 (trezentos e trinta e um), os Servidores Inativos são em número de 34 (trinta e quatro) e os Pensionistas são em número de 37 (trinta e sete), totalizando 2.060 funcionários na data de 30 de junho de 2000.

As tarefas são executadas segundo funções que o cargo designa, para o qual o servidor foi nomeado, em obediência as normas internas do órgão. Para o seu exercício das funções estabelecidas no cargo, há a necessidade do servidor estar qualificado para estas atribuições e estar vinculado a determinados deveres (Weber, 1974). O exercício de atividades pertinentes ao cargo é subordinado a um horário de oito horas diárias, dividido em dois turnos de igual período. O horário é, em termos, obedecido segundo hora de entrar e hora de sair, observados com alguma elasticidade. Alguns servidores exercem atividades em horário extraordinário, em quase todos os dias da semana. Estes Servidores de pequeno número, são nomeados para o 1º e ao 2º escalão.

A pesquisa tem como problema central estudar o impacto do poder, da burocracia e do formalismo na aplicação dos recursos públicos. O ponto principal de análise está centrado em alguns órgãos da prefeitura, com o objetivo de verificar o interesse na participação efetiva da comunidade em decisões que dizem respeito a aplicações de recursos públicos. Estes órgãos foram selecionados, por representarem maior envolvimento com os recursos financeiros e por possuírem expressivo envolvimento como comunidade local. A representação de participação da população está parcialmente aqui indicada pelos Conselhos Gestores da Assistência Social e dos

Direitos da Criança e do Adolescente, que são um estrato da sociedade organizada do município.

Os aspectos fundamentais da pesquisa estão voltados para a partilha do poder central do município com a comunidade. Esta divisão de poder se concentra na forma de como os executivos internos da organização e os representantes da comunidade conseguem abrir uma discussão para decisões conjuntas.

Cultura organizacional, burocracia, poder e formalismo são aspectos observados internamente na organização. Cidadania, comprometimento das organizações de representação da comunidade e participação popular são observadas a partir da ação, do comportamento destes representantes.

A pesquisa se concentrou na Secretaria Municipal de Finanças, onde atuam 20 (vinte) servidores. Concentrou-se ainda nos Fundos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social que possui 97 (noventa e sete) servidores. A escolha dos setores onde a pesquisa foi realizada se baseou em aspectos relevantes do exercício do poder dos setores entre si e deles com a sociedade. Outros aspectos importantes na decisão de pesquisar estes espaços foi o interesse em analisar os aspectos burocráticos da administração pública e a cultura organizacional. Os Conselhos Gestores foram observados com a finalidade de analisar cidadania e comprometimento social dos atores envolvidos nos Conselhos e através deles, dos membros de organizações do terceiro setor procurando entender e compreender seus direitos e obrigações sociais de participação popular.

A Secretaria Municipal de Finanças, órgão de atuação instrumental, está composta pelo Secretário Municipal de Finanças, por um Diretor de Departamento e seis Gerentes de Divisão e pelos demais Servidores que exercem as funções internas. São funções da Secretaria Municipal de Finanças: planejar e orçar receitas e despesas públicas municipais; elaborar estratégias para a arrecadação das receitas municipais; executar receitas e despesas; registrar e acompanhar o desempenho do fluxo de caixa; registrar e contabilizar todos os atos e fatos administrativos da Prefeitura; elaborar relatórios a serem publicados e expostos ao público municipal; prestar contas a sociedade organizada do município; realizar relatórios de prestação de contas junto aos Conselhos Gestores municipais; realizar balancetes, balanços prestação de contas junto a Tribunais de Contas do Estado e da União.

Os Fundos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos da Administração Indireta (descentralizada). Estão vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social que são órgãos da Administração Direta (centralizada) de atuação programática. A estrutura da Secretaria está composta pelos mesmos níveis burocráticos da Secretaria de Finanças. Apresenta quatro níveis hierárquicos compostos pela Secretária Municipal, ocupado pela primeira dama do município, pelos Diretores de Departamento, pelos Gerentes de Divisão e pelos demais Servidores. O estudo realizado no setor de Assistência Social tem como finalidade observar, analisar e interpretar os processos realizados pelos Fundos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente e o ato de gestão dos respectivos Conselhos Gestores. Os Conselhos, para a pesquisa, representam a participação da população na gestão pública.

Os Conselhos Gestores são criados por Lei, com o objetivo de envolver a sociedade, através de suas representações organizadas, na gerência de funções de governo de alcance social. Em 1993 o Governo Federal criou, através da Lei n.8.742 de 7 de dezembro, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. O objetivo da Lei, segundo consta de sua apresentação, é oportunizar a efetiva partilha de poder, a definição de competências das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e a prática da cidadania participativa da sociedade por meio de Conselhos de Assistência Social. A estes Conselhos são transferidas responsabilidades na execução de serviços, programas e projetos, devidamente acompanhados de correspondentes repasses de recursos. Ainda na esfera social, o Governo Federal criou, através da Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Na Lei são consignados os deveres e obrigações da família, da comunidade, da sociedade e do poder público para com as crianças e adolescentes. Através da Lei Federal n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Uma de suas finalidades básicas é de dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais do Direito da Criança e do Adolescente.

O Conselho Municipal de Assistência Social foi criado em 21 de novembro de 1995, através da Lei Municipal n.º 1.238. A Lei estabeleceu como competência do Conselho a aprovação das políticas e planos de Assistência Social municipal; a normatização complementar das ações e regulamentação das prestações de serviços de natureza pública; o estabelecimento de diretrizes, apreciação e aprovação dos programas anuais e plurianuais do Fundo Municipal de Assistência Social; apreciação e aprovação

da proposta orçamentária do Fundo; a fiscalização das entidades sociais inscritas no Fundo; fiscalizar e avaliar a gestão dos recursos; divulgar os atos oficiais de assistência social sob sua regência e propor a realização de estudos e pesquisas para a constatação de situações relevantes de assistência Social.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi criado através da Lei Municipal n.º 1153 de 1996. Ao Conselho são estabelecidas competências para elaborar normas gerais da política municipal, para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente, zelar pela aplicação da política local de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, promover campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente junto a comunidade local, acompanhar a execução da proposta orçamentária, gerir o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e elaborar o seu Regimento Interno.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Três Lagoas é composto por 10 (dez) membros e igual número de suplentes. Cinco membros efetivos e cinco suplentes são representantes do governo municipal, por ele escolhidos, e cinco membros efetivos e cinco suplentes são representantes de órgãos e entidades não governamentais da sociedade organizada. Os cinco representantes de órgãos e entidades não governamentais são escolhidos em assembleias eletivas. A nomeação é feita pelo Prefeito Municipal e seu mandato tem duração de dois anos, com a possibilidade de uma única recondução.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Três Lagoas, obedece ao mesmo critério de indicação e nomeação de seus conselheiros. Sua nomeação também é feita por ato do poder Executivo e o mandato tem duração de dois anos, com a possibilidade de recondução para igual período, se o Conselho consentir.

Os Fundos Municipais são Unidades Orçamentárias, criadas por Lei Municipal, com a finalidade de descentralizar a aplicação de recursos financeiros, com o objetivo de atender a uma finalidade específica. A descentralização de recursos financeiros públicos ocorre para agilizar e facilitar sua aplicação. O acompanhamento e a gestão destes recursos é exercido pelo respectivo Conselho Gestor que representa a comunidade. O ato de gestão praticado pelos conselheiros, é a forma de representação social na aplicação dos recursos financeiros disponíveis dos Fundos. A gestão dos Conselhos abrange a aprovação de planos e metas elaborados pelos técnicos da área de Assistência Social para cada programa planejado, a indicação prioritária dos recursos a serem executados para cada programa e no final de cada mês ou outro período por eles

convencionado, a aprovação da respectiva execução. A execução efetiva está centralizada na Secretaria Municipal de Finanças. As regras de controle e contabilização dos fatos administrativos, obedecem a instrumentos legais contidos no artigo 74, da Lei Federal n.º 4.320 de 17, de março de 1974.

Os Fundos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente estão vinculados, na atualidade, à Secretaria Municipal de Assistência Social. Sua vinculação à área social se deve ao fato de suas ações serem da mesma função de governo e apresentarem um perfil de atendimento semelhante. Os recursos financeiros de Assistência Social, destinados a atividades fins, são de origem de transferências da esfera federal. Os recursos para a manutenção das atividades-meio do Fundo são de origem do município. O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente está sendo sustentado, atualmente, por recursos oriundos unicamente da Prefeitura Municipal. Existe o amparo legal para o Conselho Gestor dos Direitos da Criança e do Adolescente promover a arrecadação antecipada do Imposto de Renda devido pelas Pessoas Físicas e Jurídicas. A possibilidade de arrecadação destes recursos financeiros do Imposto de Renda, por parte do Conselho, através do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, é incentivada pelo Governo Federal. Esta alternativa, porém, apesar de todos os esforços, acabou por não dar certo, pois a classe social com capacidade para esta antecipação se retraiu no momento do lançamento da proposta.

A Secretaria Municipal de Finanças, órgão de atuação instrumental, tem como competência estrutural e legal planejar, orientar, promover, assegurar, regular, acompanhar e controlar a política fazendária do município. Atua na fiscalização tributária de competência do município e efetua a execução orçamentária e financeira da receita e da despesa planejada para o exercício. Exerce estas funções para todos os órgãos da administração direta e indireta da Prefeitura Municipal. Além de funções de contabilidade, tomada de contas de convênios concedidos, prestação de convênios recebidos e prestação de contas anuais do gestor municipal, procura atender à demanda de relatórios da área orçamentária e financeira de âmbito geral.

A centralização de competências das atividades de gerência e controle geral das finanças do município, da administração direta e indireta, na Secretaria Municipal de Finanças, está argumentada na capacidade técnica especializada de seus servidores na área financeira (Weber, 1974). Pensando assim, todos os eventos de execução orçamentária e financeira do universo de arrecadação de receitas e de execução de

despesas estão centralizados na Secretaria de Finanças. Consequentemente todos os atos administrativos decorrentes também estão vinculados à Secretaria.

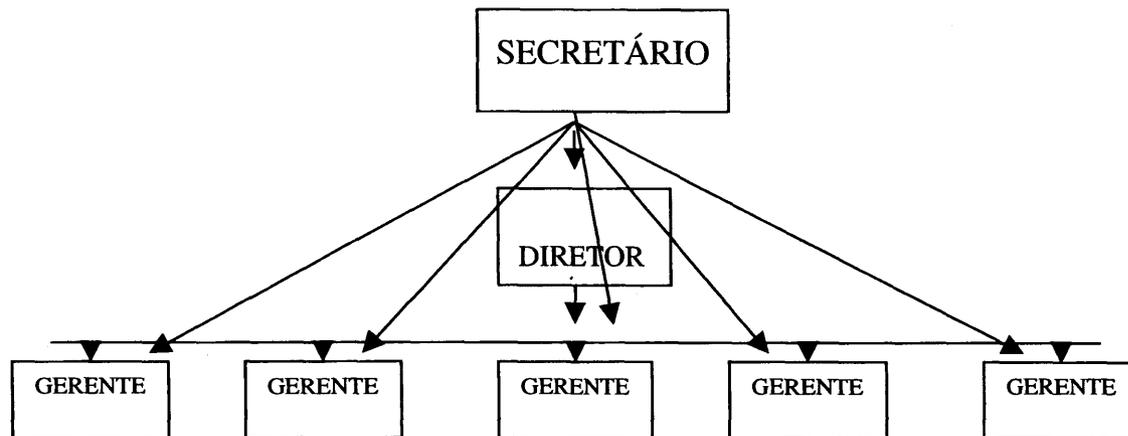


FIGURA 1.1 – Organograma da estrutura de hierarquia e poder da secretaria de finanças da prefeitura municipal.

O sistema de hierarquia e poder está disposto segundo métodos burocráticos, como mostra a figura 1.1, em que os atos são emanados de cima para baixo, num ordenamento a partir do Secretário Municipal, que dirige suas ordens de execução de tarefas para o Diretor de Departamento ou Gerente de Divisão, conforme o caso, e assim sucessivamente (Weber, 1978).

Os processos de execução da receita ocorrem em duas vertentes. Uma primeira, resultado da arrecadação de Tributos próprios e uma segunda, de arrecadação de Transferências de Impostos da União e do Estado, conforme artigos 158 e 159 da Constituição Federal de 1988. Todo o sistema de arrecadação ocorre por intermédio da rede bancária local.

A arrecadação de Tributos próprios, realizada pelas Divisões de Arrecadação e Fiscalização, tem início com o registro de lançamento e identificação do contribuinte. O registro de contribuintes obedece a critérios altamente controlados e de forma eficiente. Identificado o contribuinte, são emitidos carnês correspondentes ou boletos de cobrança. Estes documentos são enviados ao contribuinte mediante comunicação pelo correio local, numa interação ágil e eficaz. A partir destes processos,

começa o exercício de controle de desempenho da arrecadação da receita própria e, a seguir, a fiscalização junto ao contribuinte. Todo este conjunto de processos está sendo executado num espaço físico amplo e democrático, onde o contribuinte não tem dificuldades de acesso e comunicação com os atores da organização envolvidos no sistema. Qualquer informação necessária para a identificação da base de cálculo do tributo, do valor a ser recolhido ou do serviço ou imóvel a que o tributo se refere, é obtida de forma fácil, ágil e segura.

Os servidores que atuam no setor são remunerados por um vencimento fixo, mais um percentual variável de acordo com o desempenho no setor. Assim todo o incremento de receita própria arrecada no período afetará o desempenho de seus vencimentos. Esta forma de remuneração tem melhorado sensivelmente a atuação dos atores e aumentado a arrecadação da Prefeitura.

A arrecadação da receita decorrente de transferências constitucionais da União e do Estado não tem qualquer interferência do corpo de servidores da Prefeitura Municipal. A receita é disponibilizada através de repasses por intermédio do Banco do Brasil S/A e obedece a critérios legais e burocráticos de ordem e data. A única forma de gerência necessária para a disponibilização destes recursos, está em observar os compromissos básicos de cumprimento de datas, de prestação de contas e de encaminhamento de relatórios que demonstram o desempenho com a Educação, Relatórios de Gastos com Pessoal e Demonstrativos de Encargos da Dívida.

Os setores que apresentam maior interferência de poder e de burocracia estão na execução das finanças, da execução orçamentária da despesa e da contabilidade. A execução financeira e a execução orçamentária da despesa se confundem, pois o dinheiro é gasto à medida em que ocorre a execução orçamentária da despesa. Execução orçamentária da despesa é o caminho dos gastos com pessoal, material, investimento e serviços. O universo dos gastos ocorre mediante a execução orçamentária da despesa.

Os setores da Secretaria Municipal de Finanças que desempenham atividades de execução da despesa estão representados pelas Divisões de Empenho e Execução Orçamentária, pela Divisão de Finanças e pela Divisão de Contabilidade. Estas Divisões estão instaladas em cinco compartimentos (salas), onde os seus servidores executam as suas atividades profissionais. O espaço destinado a cada setor é reservado e burocrático. O sistema de comunicação entre os compartimentos ocorre por telefone ou por meio de deslocamento do servidor interessado até o ambiente de seu

interlocutor. Denomina-se reservado porque os ambientes, na maioria do tempo produtivo, estão fechados. Esta estrutura física é tradicional e antiga, apesar das inúmeras tentativas de mudanças no prédio. As repartições permanecem em seus estados originais até os dias de hoje. As tentativas de mudanças estão sofrendo a intervenção do poder e de uma cultura burocrática de uma classe intermediária de servidores do órgão. Esta demonstração não é explícita, mas sempre que se torna possível a mudança, há uma obstrução discreta mas coletiva dos servidores mais antigos. O grupo quer manter legitimado o espaço conquistado pela sua interação social, que supostamente lhe garanta autoridade e continuidade deste poder (Weber, 1974). O único ambiente que sofreu alterações, foi o espaço onde os contribuintes tem acesso, afim de obterem informações a respeito de suas obrigações para com o Poder Público local. O espaço físico, onde cada chefe possui sua sala, (designando a palavra “ chefe” ao Diretor de Departamento ou ao Gerente de Divisão) está sendo utilizado como um referencial de poder, pois a cultura herdada tem representado esta perspectiva. As relações de poder conquistadas pela utilização do espaço burocrático, representam o ganho ou a perda temporária entre atores de mesmo nível (Crozier, 1981).

Os atores da execução orçamentária da despesas, da execução financeira e da contabilidade, exercem tarefas que lhes são determinadas em função do cargo que ocupam e em obediência restrita ao limite de sua obrigações legais. Todos os processos de execução da despesa iniciam-se na Diretoria de Compras, assim com as necessidades de recursos para qualquer finalidade, onde começa o processo de triagem de execução orçamentária da despesa. A triagem é feita por uma comissão informal composta por três servidores do primeiro escalão de confiança do Prefeito Municipal. Esta comissão avalia o pedido de cada setor e tem a sua aprovação ou não, segundo prioridades do governo municipal, que não são claras e tão pouco divulgadas. Após a aprovação, o pedido é encaminhado ao Secretário de Finanças, que por sua vez confirma ou não a existência de Dotação Orçamentária pertinente ao Projeto ou Atividade no Orçamento para o exercício. Confirmada a existência de dotação orçamentária, o pedido de compra é encaminhado à Divisão de Licitações que faz a análise legal para a execução da despesa. Neste ato, inicia-se a abertura de um processo em que a execução orçamentária da despesa recebe o aval jurídico para a sua execução. Legitimada a execução da despesa, o pedido é encaminhado à Divisão de Empenho e Execução Orçamentária para a emissão da nota de empenho. O próximo passo é a remessa de uma cópia da nota de empenho ao credor beneficiado segundo a forma legal da Divisão de Licitações e outra

cópia de empenho é enviada à Tesouraria, que aguarda pelo processo de liquidação da despesa. O processo de liquidação da despesa ocorre no momento da entrega do material ou serviço pelo credor na Prefeitura Municipal, quando é feita a conferência do material ou serviço, pelo responsável por esta atividade. Este ato tem o registro de recebimento do material ou do serviço prestado pelo servidor responsável, mediante sua assinatura, qualificando assim a despesa para o pagamento, denominado nesta pesquisa, execução financeira. O pagamento será efetuado segundo o cronograma de Fluxo de Caixa estabelecido pelo órgão, associado a alguns outros fatores de intervenção do poder da cúpula da organização ou do poder político local. A intervenção do poder político é discreta mas eficaz e só pode ser observada de maneira informal e sem questões diretas de entrevistas. Todas as etapas destes atos administrativos são rigorosamente cumpridas, de acordo com as normas internas, exercendo cada um sua tarefa de forma harmônica e eficiente (Lakatos, 1997). Todos, em princípio, estão imbuídos a cumprir rigorosamente seu papel, num processo que vem se mantendo ao longo do tempo. Os processos são realizados segundo rotinas predeterminadas e que, se possível, não sejam alteradas, a fim de não modificar o que todos já conhecem bem (Motta, 1990).

O conhecimento da maioria dos servidores da Secretaria de Finanças se limita às tarefas de competência de seu cargo. Boa parte dos servidores que atuam na execução orçamentária da despesa demonstram limitações de conhecimento técnico profissional até mesmo para exercício de suas funções. Os cursos de reciclagem são limitados e sempre de curta duração. Quando ocorrem novidades nos processos de gestão, que possam afetar as atividades que vêm sendo realizadas, estas são disponibilizadas aos atores através de orientações virtuais.

Cada divisão tem um determinado número de atividades, que estão interligadas entre si por uma rede de processamento de dados. Assim, todas as ações que são realizadas geram dados que são disponibilizadas em arquivos centralizados. Os arquivos são acessados pelos executores por intermédio de senhas e cada executor possui a sua particular que lhe dá acesso ao sistema de forma limitada, segundo seu posto hierárquico e suas funções. Assim, a senha que cada servidor recebe, representa dimensão de gerência sobre informações que pode obter do sistema de informações, determinando com isso o limite de poder que se assemelha ao cargo que ocupa. Estes processos de controle definem a competência de controle, gerência, poder e burocracia

no setor, onde o único que possui uma visão global da organização neste aspecto é o Secretário de Finanças.

As limitações de processos e informações são o termômetro do comportamento dos servidores do setor. Este modelo de conduzir os fatos administrativos, provocam acomodação nos servidores na busca por melhor desempenho, por uma maior responsabilidade e pelo desejo de conhecimento de novas funções. A hierarquia determina o posto do detentor de cada senha, pelo seu nível de acesso ao sistema de informações. O ator relaciona sua responsabilidade de acordo com a senha que possui e das informações que domina .

Os atores da Divisão de Empenho e Execução Orçamentária, conhecem os mecanismos da realização de empenhos e de outras atividades pertinentes. As tarefas são processadas segundo sua demanda. Se houver tarefas, haverá trabalho, se não houver, o ator permanece à disposição do secretário e de seu superior imediato, sem tomar qualquer iniciativa para novas ações. As exceções à regra se restringem a alguns servidores de contratação mais recente. Estrategicamente as técnicas básicas da realização das tarefas são preservadas pelos atores, a fim de estabelecer níveis de concorrências, como forma de garantir o seu cargo. O sigilo de informações é técnica adotada a fim de evitar a competitividade com os seus pares. Nas Divisões, cada servidor conhece seu trabalho e seu colega o dele e um preserva do outro a informação que possui. Não há divulgação ou uma discussão sobre novas técnicas ou formas de realizar as tarefas. Se ambos são do mesmo nível hierárquico, cada qual possui sua função, a executa de forma mais ou menos rápida, segundo as exigências. As tarefas são concluídas sempre no limite de prazo possível, mesmo que estas pudessem ser concluídas num tempo menor.

Cada ator possui tarefas definidas, acesso ao sistema de informação limitado e portanto, uma visão fracionada da organização. Esta situação não parece incomodar a alguns superiores de nível intermediário envolvidos nestes processos. Assim, as estratégias utilizadas pelos servidores são também estratégias de mando utilizadas pelos seus superiores. Isto quer dizer que o conjunto de subdivisão de esferas e de competências serve de domínio dos que se situam nas esferas mais altas (Motta, 1990).

O mesmo ocorre com os atores das Divisões do Setor Financeiro e da Contabilidade. Os processos de cada um dos servidores das demais Divisões são muito semelhantes na forma de execução de tarefas. A divisão Financeira, a cada final de mês, tem como atributo emitir todos os relatórios da execução orçamentária e financeira.

Estes, assim que emitidos, são encaminhados à Divisão de Contabilidade. O Gerente de Divisão de Execução Orçamentária e Financeira, não faz qualquer tipo de conferência ao emití-los, simplesmente os entrega ao Gerente de Divisão de Contabilidade. Esta atitude é tomada pelo Gerente de Divisão de Execução Orçamentária e Financeira, por acreditar que seu trabalho se limita até àquela função. Ocorrendo erros, o Gerente de Contabilidade o procurará, no futuro, para a correção, se for notificado pela Auditoria Externa, a cargo do Tribunal de Contas do Estado. São conseqüências dos aspectos burocráticos da divisão do trabalho.

Cada um conhece relativa ou precariamente o resultado global de suas ações. Diante destas circunstâncias, cada servidor se limita às suas obrigações, que são padronizadas segundo seus cargos. Estas limitações têm aumentado sensivelmente, por ocasião da chegada dos processadores eletrônicos. Os relatórios de prestação de contas são impressos e separados num ordenamento específico segundo norma legal que cada órgão fiscalizador demanda (Regimentos Internos e Instruções Normativas dos Tribunais de Contas). A cada mudança na forma de apresentação de novos relatórios, há dificuldade por parte de alguns atores em compreender sua elaboração. A competência técnica do servidor parece se esgotar à medida que o tempo avança (Crozier, 1981).

Recentemente foi financiada a elaboração de um plano de modernização de toda a estrutura administrativa da Secretaria de Administração, da Secretaria de Finanças e da Secretaria de Planejamento, órgãos de atuação instrumental, conhecidas como de atividades meio. Todos os Servidores com ocupação de Cargos de Direção, dos níveis de Secretários Municipais, Diretores de Departamento e Gerentes de Divisão participaram das discussões do projeto. A proposta de modernização previa mudanças estruturais de comportamento, reciclagem profissional, atendimento, eficácia, relacionamento interativo entre os servidores. Previa também uma mudança estrutural do prédio, no sentido de democratizar processos e atendimento ao público que busca os setores de Finanças, Execução Orçamentária e Contabilidade. Este projeto teve início em meados de 1999, com discussões sobre métodos a serem adotados para modificar o atual panorama e as medidas de transição para o novo sistema de processos. As propostas apresentadas aos participantes foi arrojada e inovadora. Os participantes receberam a proposta com uma antecedência de 45 (quarenta e cinco) dias mais ou menos do início dos trabalhos, para leitura e conhecimento. Transcorrido este prazo, iniciaram-se as reuniões para a apresentação funcional do plano e para a discussão e aprovação das inovações, com as mudanças propostas pelos participantes.

Durante os encontros, observou-se o comportamento dos participantes da Secretaria Municipal de Finanças, no intuito de avaliar a motivação para as mudanças propostas, apresentação de alternativas para o projeto e a intervenção de cada servidor no momento da preleção. A observação focou o comportamento retraído dos participantes antes da reunião, durante a reunião, nos intervalos e após a reunião.

Antes da reunião boa parte do grupo se dirigia ao plano de forma incrédula com manifestações do tipo: “*Essas reuniões nunca resolvem nada*”; “*Já vi isso antes*”; “*Esses encontros só atrapalham o meu trabalho*” e assim por diante. Durante o período da reunião, quando as propostas de mudanças foram apresentadas, somente em torno de 10% dos participantes se envolveram ativamente na discussão. Os demais membros permaneceram calados, em observação, e retraídos em relação ao projeto. Durante o almoço, que propositadamente foi extensivo a todos os participantes, os grupos se reuniram de acordo com a sua formação estrutural interna do ambiente de trabalho e o assunto foi a qualidade do próprio almoço ou qualquer outro tema que não fosse o do projeto. O comportamento se manteve no mesmo patamar para o período seguinte.

A observação para os períodos seguintes, sobre o comportamento dos atores participantes do Plano de Modernização Administrativa, foi no sentido de detectar mudanças de comportamento e de processos. Na primeira semana, as mudanças se ativeram à reorganização do espaço de trabalho de alguns servidores. Não houve manifestações espontâneas a respeito do Plano, assim como também não ocorreram modificações de atitudes, processos e de relacionamento, propostas nas reuniões.

As próximas reuniões, em número de duas, ocorreram num intervalo de 15 (quinze) dias, para que cada participante pudesse amadurecer a idéia de mudanças e fazer uma autocrítica de suas atitudes profissionais e assimilar as novas propostas. No contexto geral dos atores participantes, as mudanças foram discretas e sem qualquer expressão. Todas as manifestações a respeito da participação, do desenvolvimento dos trabalhos, foram vagas e em sentido pejorativo. Durante a realização das duas reuniões seguintes, os participantes deram mostras de alguma aderência ao Plano, propondo, discutindo e interagindo. As resistências mais contundentes manifestadas, se referiram às mudanças do espaço físico e às mudanças estruturais que afetavam o domínio das ações de poder que cada um considerou possuir. A preocupação dos atores era a de não abrir mão do domínio físico e estrutural, do exercício de suas atividades, a fim, de não serem controlados pelos seus colegas de trabalho (Crozier, 1981).

O Plano foi discutido, debatido, modificado e, após as duas reuniões, aprovado e uma data de início de sua implantação foi determinada. Decorridos 14 meses de sua aprovação, o Plano não foi implementado em nenhum dos aspectos. O espaço físico continua tão burocrático como no princípio, os servidores não modificaram os seus processos, o comportamento e relacionamento com os seus parceiros de trabalho continua como se nada tivesse sido visto de novo em relação ao ambiente de trabalho.

As características dos servidores observados não representam um resultado da administração do atual governo. Quando este governo chegou ao poder, 70% (setenta) por cento dos atuais servidores que atuam nas três divisões pesquisadas já estavam na administração pública. Estes processos são resultado de uma cultura organizacional de gestões anteriores, que vem se sucedendo a cada governo. As mudanças nos processos se frustraram ao longo do caminho, em todas as tentativas realizadas. Mesmo os processos mais simples não conseguiram ser modificados de forma expressiva. A cultura geral é legalista e está sendo muito mais forte que o poder daqueles que se interessam em modificá-la. Sem contar que, ao longo desta caminhada, os atuais gestores acabaram por descobrir algumas vantagens neste emaranhado burocrático de instrumentos legais. Por ocasião da definição dos métodos de escolha dos representantes dos Conselhos Gestores, prevaleceu a força do poder legalista, abandonando métodos mais democráticos. Nestes atos, a cultura organizacional herdada de governos anteriores acabou por ser conveniente. Assim é fácil compreender o descomprometimento de seus servidores no desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem, quando esta ainda está voltada para o passado, passiva e autoritária (Fleury & Fleury, 1995).

A estrutura física onde estão localizadas as Divisões de execução financeira e de execução da despesa é altamente burocratizada. Cada uma das três Divisões está localizada numa sala, que se situa na parte mais reservada do prédio. Toda a comunicação com o público é filtrada o máximo possível. Sempre que necessário são criados artifícios para dificultar o acesso do público ao local, tanto pela presença física, assim como através de comunicação por telefone. A maioria dos telefonemas direcionados ao Secretário de Finanças, passam pelo Diretor de Departamento ou pela Divisão de Contabilidade. Dependendo do assunto, o Secretário é informado sobre o telefonema e este diz se atenderá ou não. A interlocução dos usuários com o Secretário é, na maioria das vezes, destinada a solicitações de pagamento. Isto demonstra a fragilidade do fluxo de caixa da organização. A probabilidade de existir um fluxo de

caixa cronogramado é quase impossível, pois alguns pagamentos são antecipados e outros protelados, segundo os interesses da administração. Este é o resultado da ausência de planos e metas previamente planejados, que seriam o suporte de um fluxo de caixa estruturado e da utilização de critérios pouco claros da destinação das disponibilidades existentes.

Mensalmente a Secretaria de Finanças publica em jornais e em quadros murais, relatórios de desempenho financeiro da Prefeitura. A sua finalidade é a de levar ao público, informações financeiras e econômicas daquele período e acumulações até o período. Estes relatórios são publicados na forma como são propostos pela Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, sem nenhuma preocupação com a capacidade de leitura dos interessados. Alguns servidores da Prefeitura Municipal que atuam na organização já há algum tempo, não conseguem ler ou entender parte ou todas as informações ali contidas. É de se imaginar então, o alcance que estas informações atingem.

Sua publicação objetiva apresentar à comunidade o montante de Receitas arrecadadas pelo Município, suas categorias econômicas e suas fontes, isto é, a origem do dinheiro público. Quer indicar também as aplicações efetuadas no período, demonstrando a destinação do dinheiro que a sociedade disponibilizou à Prefeitura. A destinação está exposta por funções de governo e por programas, tentando demonstrar os benefícios realizados em cada setor do governo e que alcance social teve. Este conjunto de publicações faz parte da publicidade dos atos do governo municipal, ato obrigatório para a transparência e visibilidade necessária para a fiscalização e julgamento pelo cidadão do município (Fischer, 1996, p. 76).

Os relatórios publicados, no entanto, não alcançam o senso crítico do cidadão para que proceda julgamento, pois são de linguagem hermética. Sua leitura demanda conhecimento técnico específico, que um número limitado de profissionais da área financeira possuem. Logo no primeiro ano de gestão do atual governo, houve uma iniciativa por parte do Secretário de Finanças no sentido de simplificar estes relatórios. A proposta foi pela apresentação de relatórios em linguagem popular e simples, com a intenção de ter maior alcance e crítica. O Secretário foi instruído pelos seus pares, sob orientação de profissionais habilitados do setor a não modificar estas formas de publicação, sob a alegação de que acabariam trazendo muitos problemas.

Os relatórios publicados são também disponibilizados ao Tribunal de Contas da União, quando necessário, ao Tribunal de Contas do Estado e aos Conselhos

Gestores do Fundo Municipal de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os relatórios encaminhados aos Tribunais estão formatados de acordo com a demanda legal desses órgãos. Já os relatórios apresentados aos Conselhos Gestores, não apresentam qualquer possibilidade de análise e crítica por parte de seus membros. A alegação que procura justificar tal procedimento é de que a forma legal de prestação de contas se apresenta com estas características. É a utilização da burocracia legal para justificar a manutenção dos limites desses artifícios e conserva-se no privilégio do poder (Motta, 1990). É também uma estratégia de poder, pois o conhecimento representa o domínio da informação e esta parece a forma de deter o controle sobre aspectos considerados estratégicos pelo poder central.

O Fundo Municipal de Assistência Social, gerido pelo seu Conselho, tem suas atividades financiadas por meio de recursos transferidos pela União. Estes recursos são liberados conforme Planejamento Prévio de Atividades, qualificadas no Plano Municipal de Assistência Social e quantificadas segundo orçamentação de valores necessários para a sua execução. O Plano de Atividades, assim como a sua quantificação orçada, são enviados ao Sistema Nacional de Assistência Social, que fará uma revisão dos planos e incluirá a sua quantificação no orçamento da União.

O Plano Municipal de Assistência Social é, em princípio, elaborado pela Equipe de Servidores da Secretaria Municipal de Assistência Social, sob a Coordenação de sua Secretária Municipal, a Primeira Dama do Município. Todas as ações planejadas para o desenvolvimento da Assistência Social do município, estão em consonância com a Lei Orgânica de Assistência Social, Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente e as Políticas de Assistência ao Idoso. Este é um conjunto de medidas de âmbito nacional, que rege a ação geral do setor, financiando a maioria de suas atividades. Cada município da federação faz ajustes necessários, de acordo com o perfil social de sua cidade.

Os dados básicos para a definição de políticas de ações sociais, são a taxa de urbanização da cidade de Três Lagoas, que representa 92,29% (Censo IBGE 1996), faixa etária de sua população, perfil econômico do município e seu crescimento, índice de desemprego, sistema de saneamento e outros. Ainda para definição do plano básico de Assistência Social, há uma articulação com as Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Cultura, que atuam em colaboração para o desenvolvimento da área social do município.

A rede de Assistência Social do Município, além das entidades governamentais, é composta pelos representantes da sociedade organizada e pelas entidades assistenciais. As entidades que buscam ser beneficiadas com recursos do programa, necessitam de uma inscrição prévia junto à Secretaria Municipal de Assistência Social. O critério para a efetiva inscrição de uma organização de caráter assistencial no sistema é a comprovação de que atua no setor, exercendo funções de competência do governo.

Os planos e metas, após sua elaboração são submetidos à apreciação do Conselho Gestor, que faz uma análise crítica das propostas e aprova ou desaprova. Não se tem conhecimento, nestes três últimos anos de governo municipal de que um plano de Assistência Social tenha sido rejeitado em parte ou no seu total. Na maioria das votações, os planos são aprovados na sua forma original. Não há registros que indiquem alterações expressivas, que possam modificar as políticas estabelecidas pela política geral de Assistência ou nas formas técnicas de sua elaboração. Na sua elaboração, há todo um cuidado no sentido de que planos e metas estejam de acordo com o que determina a Lei e de que seja seguida uma articulação no sentido de sua aprovação.

Com a aprovação do plano pelo Conselho Municipal, este será analisado pelo Conselho Nacional, conforme determina o item VIII, do artigo 18 da Lei Orgânica. Aprovado nesta instância, sua quantificação orçamentária fará parte do orçamento da União, que, se aprovado, criará por meio da Lei Orçamentária condições para a distribuição dos recursos correspondentes.

Os recursos financeiros são transferidos ao município pela União, dentro de um cronograma previamente estabelecido e por meio da rede bancária. A Prefeitura Municipal, através da Secretaria Municipal de Finanças, abrirá uma conta corrente específica para a Assistência Social, onde o crédito será realizado.

Com os recursos disponíveis, a operacionalização obedece às regras gerais de efetivação da despesa pública. Todos os pedidos são centralizados no setor de compras, onde seu Diretor faz o encaminhamento de pedido de disponibilidade orçamentária, a seguir encaminha para a realização do processo de licitação, empenho, compra, liquidação e pagamento da despesa. Cada etapa destes processos é rigorosamente respeitada burocraticamente, passando por todos os caminhos da realização da despesa, segundo ordenamento legal. O pagamento, para este caso específico, só apresenta entraves de processos e não de decisão. Os de processos, a norma burocrática determina encaminhamento de confecção de cheques, baixa do

controle de contas a pagar, que é um processo paralelo ao do sistema centralizado de contabilidade, emissão das notas de pagamento, que é simultaneamente processo de registro contábil, e assinatura do Secretário de Finanças e do Prefeito municipal. Estes processos obedecem à normas de gestão pública, conforme descritos no item 8.2. Os maiores problemas de fluxos do desenvolvimento das etapas, para este caso, são os procedimentos das pessoas envolvidas. Se porventura o cheque a ser efetuado, ou a nota de pagamento a ser emitida chegar ao servidor no momento em que se inicia o horário do almoço, este ato é protelado para o período seguinte. O mesmo ocorre se o evento ocorrer no final do dia e assim sucessivamente.

Segundo o ponto de vista dos servidores, este não representa um ato de falta de compromisso com o desempenho do sistema. Representa sim um respeito ao direito ao horário de intervalo do trabalho, direito inquestionável de cada um. Em diálogo informal, a afirmação dos atores é de que assim sempre foi feito. Todos os atores dos setores pesquisados legitimam este comportamento, como sendo normal assim proceder. A legitimação não é consequência de atitudes do presente, são heranças de pelo menos vinte anos. Este espaço temporal é a memória possível dos atuais servidores da Secretaria. É uma identidade que atinge a todos, até mesmo os mais recentes contratados, que adotavam em outras organizações comportamentos diferenciados, como é o caso de um ex-funcionário do HSBC Bank Brasil S.A., banco do setor privado. Ao fazer parte da corporação da Secretaria de Finanças, mudou seus hábitos para os da cultura da nova organização.

Parte dos recursos financeiros destinados à Assistência Social, cuja transferência vem da União, são transferidos às entidades cadastradas junto à Secretaria Municipal de Assistência Social. Por ocasião dos repasses a estas entidades, o Fundo que está vinculado à Secretaria estabelece à entidade beneficiada um plano de aplicação que deve ser seguido e com base no qual será feita a sua prestação de contas. O prazo de prestação de contas tem seu limite fixado para até o final do mês de fevereiro do exercício financeiro seguinte.

Os recursos têm sua origem nas transferências realizadas pela União, destinada à Assistência Social do município e o impacto burocrático está somente nos processos internos de sua execução e o desempenho dos respectivos atores. Relembrando: estes processos são executados na Secretaria Municipal de Finanças, para a qual são atribuídas competências para tais processos. É também na Secretaria de

Finanças que se concentra o atendimento do cronograma de prestação de contas e o encaminhamento de seu tomador, que para o caso é Tribunal de Contas do Estado.

O Fundo Municipal de Assistência Social recebe ainda recursos da Prefeitura Municipal, como cota parte de sua participação no programa social. Para estes o processo burocrático é mais evidente. Sua origem é bem definida, pois resulta da receita arrecada pelo município. Sua destinação não apresenta a mesma transparência daqueles com procedência da esfera federal. Por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, a Secretaria Municipal, sob a orientação da responsável pela pasta, quantifica recursos com base em planos e metas subjetivos, não descritos na forma como constam do Plano Municipal de Assistência Social, financiados pela União e quantifica um valor estimado para os supostos planos e metas. Não havendo planos e metas oficialmente propostos, estes também não são de conhecimento do Conselho Gestor do Fundo. Não sendo de conhecimento do Conselho, sua possível aplicação também não representa a necessidade de sua aprovação. Não havendo aprovação, não haverá a necessidade de um parecer prévio para que estas contas sejam aprovadas. Sendo assim haverá maior liberdade para a utilização deste dinheiro, quando este estiver disponível. Esta liberdade representa a ausência da participação social na sua aplicação. Estas medidas de quantificação de recursos previstos para o orçamento, é procedimento comum na organização como um todo e não é fato isolado da Secretaria de Assistência Social.

Processo semelhante ocorre por ocasião da elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura Municipal. Não há um planejamento efetivamente qualificado, indicando planos e metas para cada Secretaria ou Função de Governo. Há somente uma orçamentação quantificada de valores, indicando o que cada setor pretende gastar no próximo período. Esta forma de elaboração de orçamento, normalmente acima da capacidade de arrecadação, descompromete o Governo Municipal de publicar definitivamente o caminho que pretende seguir durante sua gestão. Com estas medidas, se torna difícil de se fazer uma análise da real concretização da plataforma de governo levada a palanque em sua campanha para chegar ao poder. O que impressiona é que o discurso vai mudando com o decorrer da gestão. Tudo o que foi proposto como absolutamente transparente e democrático aos poucos vai se burocratizando e se moldando à cultura organizacional.

Procedendo desta forma, não há um compromisso efetivo de liberação de recursos, não há cronograma de cumprimento de metas e portanto, também não há fluxo

de caixa planejado. Este descompromisso de planejamento e transparência, facilita em princípio a sua destinação, pois está menos vinculada a um plano específico e com isso poderá ser dirigido segundo a intuição política do governante. Por outro lado, não havendo pressão por parte dos conselheiros, representantes da sociedade, para a liberação de recursos financeiros vinculados a planos e metas, o Secretário de Finanças se sente menos comprometido ao cumprimento de datas e cronogramas e planos.

O governo municipal não está legalmente obrigado a aplicar determinado percentual em Assistência Social, mesmo que estejam alocados recursos no orçamento municipal para esta finalidade. Portanto, somente são liberados recursos a esta Função de Governo, na medida da existência de disponibilidade. Neste caso, o conceito de disponibilidade se torna difuso, pois estas informações estão disponíveis junto ao Secretário de Finanças e só ele conhece a condição financeira da organização. Além disso as disponibilidades são a consequência do desempenho da arrecadação de receitas e, neste caso, mais uma vez as informações estão sob o poder do Secretário de Finanças. Por mais que todo o primeiro escalão do governo tenha conhecimento do desempenho da receita, o cotidiano pertence somente àquele que executa o fluxo de entradas e saídas do dinheiro.

A confirmação da possibilidade de executar uma despesa, centralizada num único setor da Prefeitura, beneficia o que detém o poder de gastar ou não. Neste embate de ter ou não dinheiro, os processos de execução das atividades sociais acabam por ser proteladas ou aplicadas fora do tempo real. É a burocracia e o poder intervindo na melhor forma de aplicação de recursos públicos.

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a partir da reestruturação administrativa da Prefeitura, ocorrida através da Lei Municipal n.º 1.520, de 16 de março de 1999, passou a estar vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social. Sua função é a de receber a descentralização de recursos com a finalidade de sustentar as atividades de seu Conselho. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem como função a promoção junto à sociedade organizada, com o apoio da Secretaria Municipal de Assistência Social, de políticas sociais educativas, a respeito dos direitos da criança e do adolescente. A promoção destas campanhas será sempre motivando a família, a comunidade e a sociedade, a se envolverem em atividades de promoção social da criança e do adolescente. São ainda funções do Conselho a elaboração do seu regimento interno, o acompanhamento da proposta orçamentária e a gestão do Fundo.

O Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, a exemplo do Conselho de Assistência Social, é composto por 10 (dez) conselheiros. Das dez vagas, 5 (cinco) são representantes eleitos pelas entidades inscritas no Conselho e cinco serão preenchidas por representantes do Poder Executivo. A posse da primeira Diretoria do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente ocorreu no dia 04 de julho de 1995, no Gabinete do Prefeito, conforme está transcrito na Ata de número 01/95 [Anexo A]. Na Ata de posse não há indicações de critérios para indicação dos membros da diretoria. Nela indica os presentes, e a maioria eram representantes do governo municipal.

No dia 27 de junho de 1997, na Câmara Municipal de Três Lagoas, foi realizada a reunião para a eleição da Segunda diretoria do Conselho. Nesta mesma data foi aprovado o Regimento Interno do Conselho. A eleição, segundo a Ata de número 83/97 [Anexo], foi por aclamação, mas não está muito claro como foram indicados os candidatos a serem aclamados como Conselheiros. Sendo assim realizado o pleito, os representantes das entidades não governamentais foram eleitos por aclamação. Os possíveis candidatos a serem indicados pelo governo municipal não se fizeram presentes ao processo eletivo. A Ata de posse dos Conselheiros da segunda Diretoria apresenta uma lista de presença com 17 (dezesete) participantes no processo eleitoral e de posse. Destes, um total 15 (quinze) eram representantes de entidades não governamentais, mais o Secretário Municipal de Saúde e o Gerente Administrativo da Câmara Municipal. Segundo a Ata descreve, somente 50 % (cinquenta por cento) dos Conselheiros tomaram posse, em virtude de não haver a presença dos possíveis Conselheiros que representassem o Poder Executivo Municipal.

Para a realização da eleição da terceira Diretoria do Conselho, houve somente uma manifestação oficial. Está contida na Ata sem número do dia 28 (vinte e oito) de junho de 1999, onde há uma proposta de prorrogação de mandato da atual diretoria para até 30 (trinta) de setembro do mesmo ano. Importante observar que a última Ata numerada, registrada em Livro próprio com páginas numeradas foi a de número 88/97 [Anexo A], que utilizou as páginas de número 79 e 80. Daquela data, até o dia sete de julho de 1999, todas as Atas foram digitadas em papel avulso (solto), sem numeração de folhas e documento. Nesta data foi instituído um novo Livro Ata, sendo a de número 001/99 [Anexo A] registrada na página 001 do novo Livro. Em nenhuma das Atas existentes, com e sem numeração, houve menção de eleição para a nova Diretoria do Conselho. As Atas disponibilizadas ao pesquisador, apresentam como último documento a Ata do dia 13 (treze) de setembro de 1999 [Anexo A].

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a gerência de seu Conselho, se sustenta de recursos transferidos do Tesouro Municipal. Suas únicas despesas são o pagamento da remuneração do Conselho Tutelar, que possui este direito com base legal. Todas as demais atividades são sustentadas pelas ações de Assistência Social, através de políticas planejadas por intermédio daquela pasta de governo.

A pesquisa junto a este Fundo foi motivada em função de alguns eventos ocorridos até o início de 1999. No início do atual governo municipal, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente esteve vinculado ao Gabinete do Prefeito. A Conselheira Anastácia Iwanow Vanuchi, então Presidente do Conselho, procurou motivar a comunidade de Três Lagoas, no sentido de arrecadar recursos do Imposto de Renda devido pelas Pessoas Físicas e Jurídicas, com a finalidade de financiar campanhas educativas dos direitos da criança e do adolescente. Esta possibilidade está amparada pela Lei Federal n.º 9.250/95, que estabelece critérios de arrecadação de recursos provenientes do Imposto de Renda devido pelas Pessoas Físicas e Jurídicas. Para formalizar o processo de arrecadação, o Conselho, através do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, promoveu mecanismos oficiais de arrecadação. Estes mecanismos são formas transparentes de obtenção de recursos, com a abertura de conta específica, com publicidade dos atos oficiais de lançamento e arrecadação e o envolvimento da comunidade interessada.

Todo o processo de oficialização, publicidade, envolvimento comunitário foi realizado, transparecendo à comunidade a seriedade dos atos. Para a concretização da arrecadação, foram convidados os contadores da comunidade, com o objetivo de dar garantias do suporte legal da arrecadação e para darem o seu parecer de como os eventos deveriam ser realizados. O objetivo do convite foi o de obter o endosso de profissionais habilitados na área do Imposto de Renda, a fim de que os interessados em colaborar tivessem garantias de não incorrer em prejuízos. Isto posto e concretizado, a campanha foi lançada. Entre setembro e novembro de 1997, já haviam sido arrecadados em torno de R\$ 21.000,00 (vinte e um mil) reais.

Como já foi mencionado, toda a execução orçamentária e financeira da Prefeitura Municipal e dos órgãos a ela vinculados, está centralizada na Secretaria Municipal de Finanças. Arrecadados os recursos, o primeiro passo foi pôr em discussão a sua forma de aplicação. Do ponto de vista do Conselho, através de sua Presidente, conselheira Anastácia Iwanow Vanuchi, representante da Prefeitura Municipal, os

recursos deveriam ser geridos pelo Conselho do Fundo. O conceito de gestão segundo a presidente significava ter os recursos disponíveis para a execução segundo demanda e critérios dos conselheiros.

Na análise do Secretário de Finanças, sendo de competência de sua Secretaria toda a execução orçamentária e financeira dos recursos em poder da Prefeitura Municipal e sendo o Fundo apenas uma unidade orçamentária e não uma pessoa jurídica constituída, todos os atos concretos de aplicação daquele dinheiro deveriam ser executados na sua pasta. Para ele, o conceito de gestão se limitaria à indicação, através de documentos oficiais (Ata do Conselho), da forma como estes devessem ser aplicados.

Buscando nas atas disponíveis do Conselho, em nenhuma delas se faz referência a forma ou critérios para a aplicação daqueles recursos. Por sua vez, o Secretário de Finanças, com a preocupação de operacionalizar os recursos financeiros dentro do limites legais, manteve os recursos sem movimentação. Assim, durante um período de no mínimo 14 (quatorze) meses, estes recursos ficaram sem serem aplicados, prejudicando possíveis encaminhamentos sociais nesta esfera. Diante das circunstâncias, todo o movimento de incentivo à arrecadação de recursos desta fontes também se estagnou.

A descrição destas observações tem a finalidade de evidenciar procedimentos administrativos internos, envolvendo pessoas das áreas observadas e do comportamento dos Conselhos em relação aos seus deveres e obrigações. E neste aspecto observou-se que o poder de decisões sobre aplicação de recursos públicos da Prefeitura Municipal está centralizado no Secretário de Finanças. O argumento utilizado para a centralização destas decisões é o do princípio da hierarquia. Há, evidentemente, o consentimento de todos os subordinados do setor, que acabam por legitimar esta centralização, que a reconhecem como legítima.

A administração pública continua até os dias de hoje com uma forma de gerência estritamente voltada para a legalidade. Há uma preocupação exagerada em atender aos aspectos legais instituídos pela Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, e pelos Tribunais, deixando à margem os interesses fundamentais da sociedade (Sander, 1973). A baixa eficiência da administração pública expressa-se pela omissão do Estado no atendimento às necessidades fundamentais, na ausência de canais para a expressão de direitos elementares e pela inexistência de políticas sociais efetivas (Mendes, 1998). O que se espera é que estes canais sejam utilizados pelos

representantes da sociedade organizada junto Prefeitura, com a finalidade de apresentar propostas e políticas sociais emergentes do meio social.

Algumas alternativas de mudanças na condução da coisa pública começam a emergir. O que preocupa é que na maioria das vezes isso ocorra através de norma legal, a exemplo da criação da Lei Orgânica de Assistência Social, que através de ordenamento legal convoca a sociedade a participar das decisões do poder público. Outro artifício de participação da sociedade instituído por decreto é a promulgação da Lei Complementar n.º 101, de 05 de maio de 2000, que estabelece novas formas de tornar público o desempenho da administração pública, tanto municipal como estadual e federal. Estão também sendo instituídos mecanismos menos centralizados de operacionalização dos recursos públicos, como o sistema de programas de gerenciamento, que inicialmente foi implementado por alguns gestores mais inovadores, a exemplo do governo do Estado do Maranhão. Há de se considerar que este também é um implemento por decreto.

As inovações, porém, precisam conduzir a novos caminhos os processos de gestão pública, de modo que os recursos aplicados na sociedade possam ser mensurados em termo de custo de custo benefício. Centros de gerenciamento precisam ser implementados, com análise de contabilidade por responsabilidade, com modelos semelhantes aos adotados no setor privado.

O órgão da administração indireta denominado Fundo Municipal não é pessoa jurídica, é apenas uma Unidade Orçamentária. A estratégia de adotar um Fundo como uma Unidade Orçamentária é uma prática do Estado de Mato Grosso do Sul. A União, por exemplo, não considera um Fundo como Administração Indireta, mas sim um Fundo contábil apenas. No município, portanto, o Fundo está sob a responsabilidade do Prefeito Municipal, assim como toda a estrutura administrativa do município. A diferença básica de um Fundo, como administração indireta é que este, por não ser Pessoa Jurídica, tem todo um contexto legal vinculado à Prefeitura Municipal. Para tanto, se utiliza de toda a identificação jurídica e social desta.

Os Conselhos Gestores são os responsáveis pela elaboração de seu Regimento Interno; pela elaboração de políticas e normas gerais de atendimento aos objetivos específicos do Conselho; pela elaboração de planos e metas segundo a demanda social a qual representa e quantificar a proposta orçamentária; pelo acompanhamento da execução orçamentária e financeira das atividades pertinentes ao

seu objeto social; pela aprovação das prestações de contas correspondente aos recursos orçamentários e financeiros geridos pelo Conselho do Fundo.

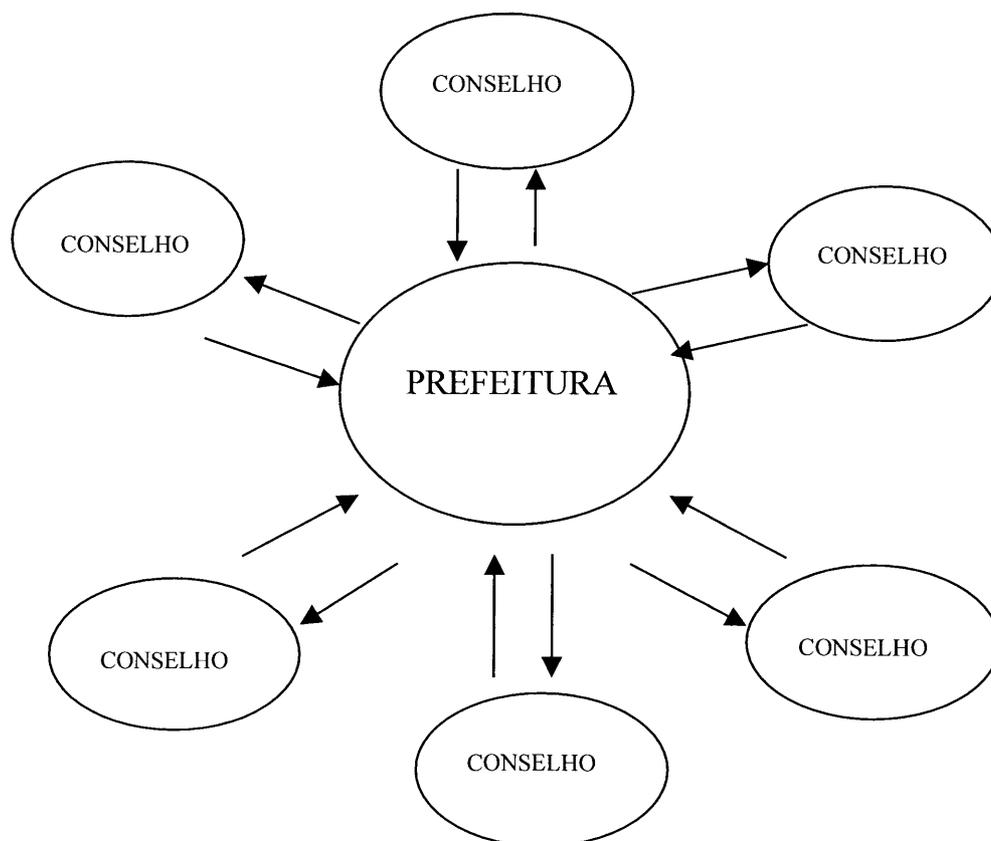


FIGURA 1.2 – A sociedade organizada através de Conselhos, como sistema de comunicação entre a sociedade e a prefeitura municipal.

O objetivo da participação dos Conselhos Gestores na Administração Pública é o de representar a sociedade organizada para este fim. A figura 1.2 mostra a sociedade organizada como um sistema que serve de instrumento de comunicação entre a sociedade como um todo e a Prefeitura Municipal, órgão do Poder Central da comunidade. Sua articulação tem cunho de participação popular, se exercido a vontade e com democracia. É um canal de interligação entre o poder central do município e a comunidade. É a oportunidade que a comunidade possui, através de sua representação, de instituir uma democracia representativa, dando um impulso para a gestão participativa na administração pública (Souto e Fontes, 1994).

A cultura de participação efetiva de conselheiros na gestão do dinheiro público, é muito recente. A exemplo de outros Conselhos Municipais, a participação na gestão pública é uma conquista das últimas décadas. Sua participação na administração pública ainda não está bem assimilada pela população, apresentando com isso uma certa fragilidade entre as relações.

Na análise do comportamento dos conselheiros no exercício de suas funções, descobre-se a distância que há entre a proposição dessa possibilidade e a realidade corrente do cotidiano.

Ao que parece, a população não se habituou ainda ao exercício da cidadania, ao comprometimento e ao envolvimento com questões sociais pertinentes à sua comunidade. Cabe ao Estado intervir, nestas circunstâncias, usando todos os meios possíveis no sentido de integrar a população na busca do bem comum e torna-lo participativo de todo o processo de desenvolvimento integral. É obrigação do Estado promover o bem comum e é direito da população participar do processo político e sócio-econômico (Neumann e Dalpiaz, 1991). Necessita descobrir que ela, como sociedade civil, é a esfera das relações entre indivíduos, grupos de classe e o poder local (Mendes, 1998). A descoberta e o comprometimento poderá frutificar resultados expressivos, pois partilhará o poder nas decisões importantes que lhe dizem respeito, interagindo para modificar o atual panorama.

Na observação realizada no contexto da participação dos Conselheiros na partilha do poder, para questões dirigidas especificamente aos objetivos da Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, se observa uma certa ausência de comunicação entre Poder Central, Conselhos, Sociedade Civil Organizada e vice-versa. Esta afirmação se sustenta na constatação de alguns problemas de divulgação dos processos eleitorais dos membros dos Conselhos. Colhendo informações em diálogos informais com servidores municipais que fazem parte dos Conselhos, se constatou que, antes dos pleitos, os concorrentes às eleições são previamente analisados, selecionados, contatados e promovidos a candidatos. A partir de então, todo um exercício de influência passa a ser praticado no sentido de que estes sejam conduzidos aos cargos. Considerando que dos 10 (dez) conselheiros a serem eleitos, 05 (cinco) são representantes de Poder Executivo, que representa 50% (cinquenta por cento) dos membros efetivos, não é muito difícil arrebanhar os demais ao cargo.

Esta observação está confirmada na qualidade das atas das reuniões dos Conselhos realizadas entre 1995 a 1999. A maior parte dos registros existentes não faz

muita referência aos processos eleitorais, são relatos de eventos que comprovam conflitos relacionados ao poder. Não há manifestação clara e concreta de participação do Conselho na elaboração de planos, metas e estratégias de ação na área fim. Estão ausentes as manifestações a respeito de conquistas sociais com a aplicação de planejamento prévio das ações propostas. Não há quantificação orçamentária ou críticas a orçamentos previamente elaborados. Nenhum registro foi constatado que possa tratar de aprovação das contas dos Fundos ou indicação de projetos para implemento das atividades.

As frequências dos Conselheiros em reuniões ordinárias são gravadas em registros da presença nas atas de cada reunião. O que se pode constatar é que há uma presença média de 50% a 60% dos Conselheiros, para cada reunião. As Atas não são numeradas e estão apresentadas de forma avulsa. Nas Atas do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente são indicadas presenças em número acima da quantidade de assinaturas existentes. Há mostras de uma série de contradições que põem em risco a credibilidade dos fatos ali registrados.

Entrevistados informalmente, alguns conselheiros que representam o poder executivo municipal no Conselho, a respeito de seus papéis como Conselheiros efetivos afirmam que, como representantes do governo, devem votar questões de interesse do mesmo. Esta afirmativa só foi externada após o comprometimento do pesquisador em não mencionar o nome do entrevistado. Apesar da pesquisa estar sendo realizada com entrevistas abertas e livres, sabendo o entrevistado do interesse do interlocutor, a preocupação foi pela preservação do anonimato do ator. Percebe-se uma influência disfarçada, mas contundente de poder nestas questões. É a expressão de um poder forte e influente, sem limites, complexo e indefinido. Há, de forma disfarçada, um avanço no controle pelo poder, imperceptível.

Na análise do ponto de vista documental, a participação dos conselheiros que representam as organizações do terceiro setor é constante e num percentual considerável. Teoricamente cumprem o seu papel, se comprometendo com a sua presença. Comprometer-se é expressar que alguém fez ou faz o que se propôs, de determinada forma (Chanlat, 1994). De toda a sorte, as formalidades necessárias para a aprovação dos planos, orçamentos e das contas anuais são registradas, mesmo que de forma primária.

As organizações que os Conselheiros dos Fundos pesquisados representam são de um número considerável. Entre entidades filantrópicas, associações, entidades

religiosas e clubes, somam 27 organizações. Observando a participação efetiva destas organizações nas atas de reuniões de eleições e de reuniões ordinárias destes Conselhos, somente no momento dos pleitos é que há uma grande participação dos associados. Na análise das Atas disponíveis, são raros os momentos em que há representantes destas organizações nas reuniões ordinárias e extraordinárias que não sejam os Conselheiros que as representam. Para este caso o comprometimento da sociedade organizada com eventos de interesse de seus representados parece prejudicado. Comprometimento pode ainda representar a presença do associado, do participante da organização em todas as reuniões, assumindo encargos e divulgando ações propostas a sua organização a seus pares (Chanlat, 1994).

A possibilidade de uma participação popular nas questões de gestão pública começa pelos ensaios mais modestos, representados por participação efetiva dos membros das organizações não governamentais em atividades de seu cotidiano, em reuniões de interesse da entidade e na representação perante órgãos colegiados do setor público governamental. A presença do cidadão nestes eventos o envolve numa cultura de cidadão participativo, propenso ao comprometimento com ações pertinentes a sua comunidade. Assim o cidadão passa a ter o hábito da participação política, que consiste no exercício da cidadania. Neste contexto adquire o hábito de manifestar sua opinião, de defender seus interesses e de participar de grupos sociais organizados. Estes são meios pelos quais grupos organizados se fazem ouvir pelo poder público. É a sociedade se organizando para se fazer ouvir (Fontes, 1994).

O papel para esta promoção social cabe ao estado, pois o cidadão simples, que sempre viveu num ambiente social formado por uma estrutura política patrimonialista, que vive de forma precária, isto é, abaixo da pobreza, não tendo sequer os bens materiais mais fundamentais de sobrevivência, terá dificuldades de pensar cidadania (Fontes, 1994). Há um elevado risco deste cidadão ser cliente da organização pública e instrumento de sustentação política, em função das necessidades básicas não satisfeitas.

## **4.2 Os resultados**

A compreensão dos fenômenos sociais se torna possível a medida em que as relações de determinada comunidade possam ser interpretadas. Sua interpretação pode

ser possível através de análise de representações. Nas representações sociais estão presentes elementos tanto da dominação, como da resistência, tanto das contradições e conflitos como do conformismo (Minayo, 1993). Ao que parece a representação social que envolve esta pesquisa é expressiva e premia boa parte dos elementos citados.

Entende-se por comunidade o espaço público onde cada um assumiria voz e voto, expressões legítimas da vontade. Nela, como ser social, o ser humano se associa aos outros para conseguir o meios para o seu desenvolvimento. Isso acontece através da família ou de outras instituições, seja de caráter econômico, político, social, cultural ou religioso, que por sua vez determinam a organização social (Neumann e Dalpiaz, 1991).

O homem da organização é o homem que pensa em grupo, que toma decisões em grupo, que trabalha e se diverte em grupo, é o homem cujos valores e crenças são os valores e as crenças das organizações de que participa. Organização é o sistema social em que há procura deliberada de economizar os meios para se atingir os objetivos (Motta e Pereira, 1991).

Os resultados da compreensão social desta pesquisa foram obtidos a partir de uma observação participante numa instituição pública do Estado de Mato Grosso do Sul. Observação participante é a presença do observador em determinada situação social, com a finalidade de realizar uma investigação científica. Nela o observador convive com os observados, participa da vida deles, colhe os dados fazendo parte do contexto, observando (Minayo, 1993).

A instituição se caracteriza como burocrática em razão dos seus aspectos funcionais, das relações de poder que lhe são pertinentes e dos aspectos formais que utiliza para normalizar seus processos. As características de organização burocrática, a exemplo das organizações formadas como sistema social racional, se apresentam a medida em que a divisão do trabalho é racionalmente realizado, com a finalidade de alcançar um determinado objetivo (Motta e Pereira, 1991). Estas características estão evidenciadas na descrição de sua estrutura funcional e da hierarquia de subordinação, no capítulo 3 desta dissertação. A centralização de competências, o sistema de hierarquia de poder e mando, a forma de execução de tarefas se assemelha com o tipo ideal de organização burocrática.

A constatação é que a burocracia inevitavelmente faz parte das estruturas das organizações em geral, independente de suas formas de gestão. A demanda de uma estrutura racional para as organizações como um todo mostra a legitimidade da burocracia no seu sistema social. Em não sendo diferente na organização pesquisada,

nela ficou claro que não é pela estrutura burocrática que se poderá modificar a forma de gestão. A racionalidade da execução de tarefas, que é o ato coerente e eficiente para se chegar aos fins visados, com o menor custo, é a característica positiva da estrutura burocrática. Assim sendo, parte dos processos nela realizados são coerentes e produtivos.

Do ponto de vista teórico e sociológico a burocracia é um sistema organizado e funcional. Com base, no entanto, nas observações realizadas e apresentadas na pesquisa, no aspecto político e administrativo os fatos concretos analisados não são efetivamente tão funcionais e racionais.

Na avaliação dos processos de execução de tarefas, ficou evidente que a interação do homem descaracteriza o aspecto ideal do sistema burocrático de Weber. Ao que parece, burocracia e burocratas não atuam em sintonia. Enquanto a primeira representa um sistema racional, os últimos representam um resultado mal arranjado de um processo de execução de tarefas dissociadas do conjunto organizacional, de mentalidade estreita, incapazes de tomar decisões e pensar por conta própria (Motta e Pereira, 1991). É o que se pôde ver nos processos de execução orçamentária da despesas das gerências financeiras e de contabilidade da Prefeitura Municipal de Três Lagoas. Sob esta ótica de análise, fica evidente que os desvios e desmandos ocorrem por conta do excesso de burocratização, no excesso de formalismo e no excesso de papéis.

Do ponto administrativo, Weber (1974) concebe a burocracia como expressando o sistema de dominação racional-legal. Surge a possibilidade assim, de impor a vontade de um sobre grande número de pessoas, um que crê ter o direito do exercício do poder. Este tipo de relação fundamenta-se em certo número de crenças que legitimam o exercício do poder. O poder possui atributos para moldar e transformar organizações. Assim quem o possui pode alterar estruturas e influenciar na mudança de comportamento organizacional, chegando a modificar processos organizacionais(Lakatos, 1997).

Supõe-se que o detentor de um determinado nível de poder, quando a ele delegado por norma legal, tenha autoridade suficiente para modificar estruturas e processos. No entanto, não há uma definição clara de poder. Para uns o poder representa um meio de decisão, para outros representa um grau de dependência. Há, no entanto, um meio termo de utilização de poder, dependendo da organização ou instituição na qual atue e o grau de hierarquia na qual está inserido. Considerando-se que a instituição pesquisada é do poder público e que no poder público a autoridade sanciona suas

normas segundo o princípio da hierarquia, as alterações de processos ocorrem com o consentimento dos subordinados (Srouf, 1998). Para este perfil de organização, o poder depende de como a relação de hierarquia foi institucionalizada.

Sustentado nesta hipótese, o aspecto burocrático do ponto de vista administrativo, limita o poder de ação do gestor ao nível hierárquico em que se encontra. Assim o poder está legitimado tanto para o diretor, como para os seus subordinados. Isso quer dizer que esta limitação não dá poder absoluto ao secretário de finanças para promover mudanças radicais na estrutura funcional de sua secretaria na Prefeitura Municipal de Três Lagoas, a exemplo do que propôs no início da atual gestão do prefeito municipal. Este é um dos fatos que caracterizou a importância da presente pesquisa. O resultado confirma que, quando se estabelece plenamente, a burocracia está entre as estruturas sociais mais difíceis de se destruir (Weber, 1974).

Quando a fonte de poder está na instituição, não é algo simples e claro. Nem todos os limites do poder organizado aparecem nitidamente. Do mesmo modo que os indivíduos procuram ampliar o seu poder, conquistar a submissão de outros à sua vontade individual ou coletiva, também os outros procuram resistir a essa submissão (Galbraith, 1996). O administrador que assume uma organização e propõe alterações estruturais, sem antes conhecer a organização, sua estrutura hierárquica e sua cultura organizacional tende a não ter sucesso na proposta de gestão. A resposta da questão de pesquisa inicialmente realizada confirma esta realidade. O secretário de finanças teve sua proposta original modificada e revista, adequando-se ao modelo de organização.

As relações de poder, porém, não ocorrem somente sob o aspecto da relação hierárquica de organização administrativa. Ocorrem em todos os níveis das relações humanas. Se o poder, segundo Weber (1974), é a possibilidade de um ser humano realizar sua vontade contra a resistência de outros, conforme se apresenta no item 2.1, do capítulo 2 desta dissertação, ultrapassa o âmbito das organizações.

A autoridade política é também exercício de poder, pois é legítimo o ato ou a situação política que está conforme com determinadas crenças ou dados interesses. Legítimo, porque avaliado como certo e adequado pelos seus agentes sociais por ele afetados (Srouf, 1998).

Legitimado o poder da autoridade política, tem esta autoridade a possibilidade de mando sobre os indivíduos e as organizações de sua jurisdição, até que esta condição lhe seja negada. Enquanto isso, exerce o poder de mando e influência, interferindo no curso dos acontecimentos sociais. O mando e a influência podem gerar

benefícios ou prejuízos sociais, dependendo da benevolência do detentor do poder ou da vigilância da sociedade que a ele legitimou o poder.

Na ausência desta vigilância ou na falta de comprometimento social da população que delegou poder a seus representantes, tende a se facilitar o desmando e o abuso de poder pelo representante eleito.

Estes fatos podem ocorrer de maneiras não muito claras, parecendo até atitudes benévolas e producentes. O poder condicionado é uma ferramenta usada no sentido de convencer alguém a tomar atitudes, que só após a persuasão as tomaria. É o exercício de influência que convence a outro praticar atos antes não planejados ou a seguir uma idéia ou ação. Este tipo de influência tem sua concentração maior nas organizações (Galbraith, 1996). Um fato concreto registrado nesta pesquisa é a intervenção de uma autoridade política da instituição observada, que com a intervenção do poder de condicionar, provocou mudanças nos rumos dos resultados das eleições dos conselhos gestores. Este é o resultado da análise das atas das eleições de alguns conselhos. São fatos observados e resultados obtidos após a análise dos documentos que registram as relações dos conselhos gestores que representam a sociedade organizada do município e o poder central.

Esta relação mal tratada entre o poder político e as representações sociais daquela comunidade poder ser fruto do elevado grau de formalismo que envolve a instituição público. O excesso de normas, regras, leis e decretos confunde a sociedade que tem pouco acesso e conhecimento destes regulamentos que normaliza as relações entre as organizações e a instituição. Dificil acesso, pouco conhecimento, poder limitado, deixam em desvantagem as representações sociais que na maioria das oportunidades são de baixa formação. O funcionário público burocrático, no entanto, tem acesso fácil a tais regulamentos, pois convive com eles no dia a dia da instituição.

A excessiva formalidade é característica de sociedades em desenvolvimento e conseqüentemente cadencia um menor grau de realismo, devido à grande lacuna existente entre a teoria e a prática (Sander, 1973). O funcionário burocrático se especializa não em possuir conhecimento profissional em determinado setor que interesse diretamente a consecução dos objetivos da organização, mas simplesmente em conhecer perfeitamente as normas que regulamentam as relações entre ele e suas atribuições, as relações com o público em geral e com as relações de poder (Motta e Pereira, 1991). Se especializa no sentido de melhor obter benefícios da relação com a instituição, se tornando excessivamente teórico e pouco prático.

O resultado da pesquisa constata um elevado grau de processos burocratizados que dificultam o desenvolvimento mais dinâmico das tarefas administrativas, a excessiva especialização dos funcionários envolvidas nas atividades pertinentes. Constatou também uma excessiva centralização de poder nas decisões de destinação de recursos financeiros públicos. O poder a os aspectos da excessiva burocratização dos processos administrativos se sustenta num elevado grau de formalismo.

Para melhor obter os resultado, foram abordados temas como cultura organizacional, comprometimento social, cidadania e direitos sociais, a fim de melhor observar o interesse da sociedade local nas relações dos seus membros na busca pelo equilíbrio do poder. Este equilíbrio, ao nosso ver, só é possível à medida em que o cidadão busca se associar em organizações não-governamentais, denominadas também como organizações do terceiro setor (Ferreira, 1993).

O resultado da análise do comportamento dos conselheiros, como representantes da sociedade organizada, foi a descoberta de um expressivo distanciamento entre a proposta da constituição dos Conselhos e o efetivo comprometimento na sua participação concreta do dia-a-dia na gestão dos interesses da comunidade. Os Conselhos são apenas, no momento, uma formalidade necessária para o encaminhamento legal de que demanda a gestão da Prefeitura Municipal.

A dimensão de comprometimento dos membros dos Conselhos Gestores observados, no exercício de cidadania, é um extrato social daquela comunidade em relação aos seus hábitos de envolvimento nas questões sociais e com os temas que afetam a sua convivência com interesses comunitários. Há por parte desta representação o desejo de estar junto ao poder e dele tirar proveito em causas muito mais pessoais do que coletivas. A cultura de participação popular está pouco difundida no município, em função de sua herança histórica de dominação política exercida pelos grande proprietários rurais.

Outro aspecto que dificulta uma participação mais efetiva parte da representação popular nas questões de interesse público são os aspectos burocráticos e formais que criam dificuldades de acesso às informações e sua interpretação, quando disponibilizadas pelo poder público. Só uma mudança cultural da sociedade local, no sentido de intervir junto ao poder central daquela comunidade, para a publicidade dos atos públicos numa linguagem mais popular, é que poderá dar início a uma participação mais crítica e efetiva em relação à gestão da coisa pública.

Estas questões, ao que enfim parece, não são apenas locais, pois Três Lagoas é uma amostra, em termos de decisões políticas, do Estado de Mato Grosso do Sul e do Brasil. Estado que tem como herança política de dominação por parte dos grande proprietários rurais e com uma classe média pouco expressiva ainda. Basta dizer, que os partidos políticos de esquerda estão tendo grandes dificuldades de se sustentar no poder que conquistaram a duras penas.

O brasileiro, de um modo geral, precisa rever seus conceitos de cidadania, participação e comprometimento social. Alguns grandes centros já dão mostras de um avanço considerável em direção a uma democracia mais efetiva, mas há ainda um longo caminho a percorrer. Com certeza, exemplos bem sucedidos destes centros poderão contribuir no sentido de conduzir as comunidades de menor expressão participativa em políticas comunitárias, a tomarem rumos mais democráticos, com a mudança da atual cultura de poder centralizado.

## 5 SUGESTÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 5.1 Temas para Novas Pesquisas sobre o Assunto

A proposta aberta para novas pesquisas sobre o tema em questão está na perspectiva de desenvolvimento de uma observação sobre as dificuldades da comunidade em saber o que está disponível, em termos de recursos, junto aos órgãos públicos.

Num primeiro aspecto, constatar qual é o interesse do cidadão em participar efetivamente na associação de sua comunidade. Procurar saber qual é o seu conceito de necessidade e qual é seu grau de comprometimento no sentido de se envolver com o seu semelhante na busca de soluções destas necessidades. Ainda dentro deste mesmo aspecto, procurar conhecer seu nível de entendimento do que vem a ser custo-benefício em relação à sua contribuição pecuniária em termos de impostos e qual é a expectativa de retorno que esta contribuição oferece à comunidade.

Num segundo momento analisar o grau de interesse da comunidade nos colegiados em que o cidadão está representado. O que vêm a ser, segundo ele, estas representações e o que podem significar junto aos órgãos públicos de sua comunidade.

As propostas para novas pesquisas estão relacionadas à observação da demanda de um conhecimento coletivo das relações sociais entre o cidadão e o poder público, a quantidade de recursos públicos disponíveis, a forma de sua distribuição, os benefícios que podem ser obtidos e as políticas de sua aplicação. Se evidenciados estes aspectos, como poderão contribuir no sentido de promover aspectos mais democráticos na escolha de seus representantes, na participação de decisões sobre de aplicação de recursos públicos em programas de maior necessidade para a região sob o ponto de vista da comunidade e no conhecimento, por parte da população, de como são elaboradas as propostas orçamentárias e acima de tudo de como são efetivamente aplicadas.

A idéia para o encaminhamento desta proposta de pesquisa de implementação desta dissertação, no sentido de melhorar ainda mais o conhecimento no setor e poder contribuir, anda que singelamente, no sentido buscar novas alternativas teóricas para a gestão dos recursos públicos voltados para uma participação popular mais efetiva e cada vez mais comprometida.

## 5.2 Considerações Finais

A partir da experiência desta pesquisa e da riqueza de conhecimentos que proporcionou, a proposta é pela continuidade, sempre em busca de novos conhecimentos, novas técnicas de pesquisa, implementando os estudos e as pesquisas na área social, perseguindo e buscando novos métodos de trabalho e aprendizado. Toda a observação realizada no âmbito deste trabalho, contribuiu sensivelmente para a busca de novos paradigmas conceituais e profissionais. Buscar novos horizontes do conhecimento, explorar as suas fronteiras na área social, as relações da comunidade com os poderes constituídos e o avanço no projeto de participação na gestão da coisa pública, paradigma a ser constituído com muitos debates e acima de tudo com muito luta, é o novo projeto de pesquisa, pretendido para um futuro muito próximo.

Ao que parece as relações sociais se transformam de maneira muito dinâmica e os seus conceitos de gestão participativa estarão sob constante discussão. Esta dinâmica e estas discussões aliadas às relações sociais, são de interesse fundamental para novos trabalhos e novas pesquisas.

ANEXO A - Atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
01/95 - 83/79 - 88/97 - s/n de 13.08.98 - s/n de 31.03.99 - 001/99.

Ata nº 01/95

Aos quatro dias do mês de julho de hum mil novecentos e Noventa e cinco, às dez horas e cinquenta e cinco minutos, na Prefeitura Municipal de Três Lagoas, Estado de Mato Grosso do Sul - Gabinete do Prefeito Municipal José Pedro Batiston; deu-se início à Reunião convocada pela Secretária de Ação Comunitária e Primeira Dama do Município Ivani Pires Batiston; para realização de Posse dos Membros do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - COMUKAD - Organização deliberativa e Controlador da Política destinada a Infância e Adolescência. A solenidade contou com a seguinte seqüência: Formação da Mesa; Objetivo do Conselho; Assinatura da Lei. Pronunciamento da Sra. Ivani Pires Batiston; Posse dos Membros com assinatura do Livro Ata; Pronunciamentos: Representante da Comunidade: Osmar Francisco de Oliveira; Prefeito Municipal José Pedro Batiston. O Perímonial deu por encerrado a solenidade tendo em seqüência a Comissão eleita empossada, se reuniu para escolha de seus Membros diretivos. Nada mais havendo a tratar eu Mascama da Silva Secretária, lavrei a presente Ata que depois de lida e aprovada, será assinada por mim e pelos presentes. Três Lagoas, quatro de julho de hum mil novecentos e noventa e cinco.

Osmar Francisco de Oliveira  
 Almir Tolpato  
 Maria Marcondes Marques  
 Hilbert Antonio Folly  
 Dando Pereira Leite  
 José Pires Sr.  
 Milton Filipe Neri

*[Handwritten signatures]*  
 Mascama da Silva  
 José Pedro Batiston

na área de...

Máxima da Silva

Duy de Santana

Vanderlei Torres

Paula J. de Castro

Ale Wander Assare

João Bento do Carmo

Abel de Lima Lima

~~Prof. Dr. [Signature]~~

para: Maria Letícia Costa

João Gies Batista  
Sônia Almeida

~~[Signature]~~  
Almeida

Silvio Mendes  
Manoel Mendes

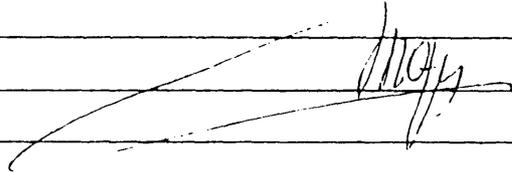
SILVIO GUEDES

SUEIDE S. TORES

NEUSTA ANTONIO

~~[Signature]~~  
LIZ CAROL ANACO

LOURDES MARIA RODRIGUES DA PAZ GARCIA - MEMBRO, CARLOS  
MEM ASCENCIO DIAS MENDES - MEMBRO, MARCELO JOAO DA  
SILVA E JERA LUCIA SANTANHA BRANDAO DE ANDRADE A  
CONSELHEIRO TUTELAR, NADA MAIS HAVENDO A RE-  
LATAR, CU NEUDIR ANTONIO DE MATOS, RAJACI A PRE-  
SENTE ATA, QUE DEPOIS DE LIDA E APROVADA SEJA S-  
ASSINADO POR ALIAR E PELOS OS DEMAIS PRESENTE-  
TACI LAGOAS VINTE E SETE DE JUNHO DE HUMIL  
MIL NOUECENTOS E NOVENTA E SETE

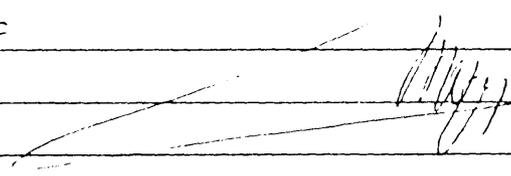


ATA Nº 83197

AOS VINTE E SETE DIAS DO MÊS DE JUNHO DE HUM MIL  
NOUECENTOS E NOVENTA E SETE AS DEZENOVE HORAS E  
TRINTA MINUTOS NA CÂMARA MUNICIPAL DE TRÊS LAGOAS ESTAD-  
DO DE MATO GROSSO DO SUL, REALIZOU-SE A SEGUNDA ELEI-  
ÇÃO PARA ESCOCHA DAS ENTIDADES QUE REPRESENTARÃO O CON-  
SELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCEN-  
TE, COM A PRESENÇA DAS SEGUINTE ENTIDADES - APAC DE  
TRÊS LAGOAS, GRUPO ASSISTENCIAL "A CANDIA" GRUPO ASSISTEN-  
CIAL EXPERIENCIA DA VIDA - GIAE-VIDA, ZIONS CLUBE DE TRÊS  
LAGOAS, ROTARY CLUB DE TRÊS LAGOAS E SOCIEDADE DE PE-  
DIATRIA DE MATO GROSSO DO SUL, O PRESIDENTE ALVARO  
PATO FEZ A ABERTURA DA SOLENIDADE SAUDANDO OS REPRE-  
SENTANTES DAS ENTIDADES E AUTORIDADES PRESENTES, PAS-  
SOU A PALAVRA AO SECRETARIO NEUDIR ANTONIO DE MATOS,  
QUE CONVOCOU A COMISSÃO ELEITORAL PARA COMPOR A  
MESA DIRETORA OS<sup>SR</sup> MARCOS ANTONIO VIEIRA - MARCELO JOAO

OFÍCIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL, ASSINADO  
 PELA DIRETORA DO CEEJ DR. DERCIA PEDRO DE OLIVEIRA, INDICANDO OS  
 NOMES DOS PROFESSORES JOSÉ ALCIONE FEITOSA LEAL E MARIA CRISTI-  
 JUNA ZACARELLI CASAGRANDE PARA PARTICIPAREM NA ELEIÇÃO DO COMU-  
 CAZ. RECEBEMOS OFÍCIO DA LOJA MACÔNICA JOÃO PEDRO DE ZOUZA, INDICAN-  
 DO OS NOMES DOS SENHORES ACIR PINELI MAIA E EDSON DA SILVA GUAR-  
 AMENTO COMO SEUS REPRESENTANTES PARA A ELEIÇÃO DO DIA VINTE  
 E SETE PROXIMO, RECEBEMOS OFÍCIO DO ROTARY CLUB DE ITAÉ LAGOAI,  
 INDICANDO OS NOMES DOS COMPANHEIROS NEUDIL ANTONIO DE MATOS  
 E SUEIDE SILVA TOMAZI COMO SEUS REPRESENTANTES JUNTO AO  
 CONSELHO TUTELAR, RECEBEMOS OFÍCIO DA REDE FEMININA DE COMBA-  
 TE AO CANCER, RELACIONANDO OS SEUS REPRESENTANTES ELZIRA  
 APARECINA LIMA GOMES E ANGIELA MARIA BATISTA SOBRINHO, RE-  
 CEBEMOS OFÍCIO DO LIONS CLUB DE ITAÉ LAGOAI, INDICAN-  
 DO OS NOMES DE FERNANDO AUGUSTO RAMOS E SIMONE DE SI-  
 QUEIRA FERREIRA COMO SEUS REPRESENTANTES JUNTO A ELEI-  
 ÇÃO DO COMUCAZ, RECEBEMOS OFÍCIO CIRCULAR DA PROMOSUL, EN-  
 CAMINHANDO RELATÓRIO DE VISITA DAS TÉCNICAS MARINA E LEONIL-  
 E DA, SOBRE AS IRREGULARIDADES E O PRECÁRIO ESTADO DE CONSER-  
 VAÇÃO DO ABRIGUO PAÇO DE JACO, ENCAMINHAMOS OFÍCIO  
 AO PROMOTOR PÚBLICO E JUIZ DE DIREITO, RESPONSÁVEL PELA  
 VARA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, ENCAMINHANDO XEROX  
 DO RELATÓRIO RECEBIDO DA PROMOSUL, PARA CONHECIMENTO  
 DOS MESMO E PROVIDENCIAL QUE ACHA NECESSÁRIO, OS  
 SENHORES MARCOS ANTONIO VIEIRA E MANE DE JOÃO DA SILVA,  
 FICARAM DE ELABORAR UM REGIMENTO ELEITORAL PARA A  
 ELEIÇÃO DO DIA VINTE E SETE, PARTICIPARAM DA REU-  
 NIÃO ORDINÁRIA ALMIR VOLPATO - PRESIDENTE, MARIA LU-  
 CIA SAMPÃO DORIA - VICE PRESIDENTE, SUEIDE SILVA TO-  
 MAZI - PRIMEIRO TESOUREIRO, NEUDIL ANTONIO DE MATOS -  
 PRIMEIRO SECRETARIO, MARCOS ANTONIO VIEIRA MEN-  
 DREI - MEMBRO, DORIVAL SERRA RIBEIRO - MEMBRO,

DA SILVA, CARMEM ASCENCIO DIAS MEDEI E VERA LUCIA SANTANA  
 - DER BRANCO DE ANDRADE, O SENHOR MAMEDE JOAO DA SILVA FEZ  
 A LEITURA DO REGIMENTO INTERNO DE PROCEDIMENTO ELEITO-  
 - RAL DO COMUCA) - DIA VINTE E SETE DE JUNHO DE HUM MIL  
 - NOVECENTOS E NOVENTA E SETE - PARA O BIENIO NOVENTA E  
 - SETE NOVENTA E NOVE, MAMEDE JOAO DA SILVA, FEZ ESPLI-  
 - NAÇÃO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIAN-  
 - ÇA E DO ADOLESCENTE, QUANTO A SEUS DESENVOLVIMENTO  
 E ATRIBUIÇÕES, O GAB-UIA ATRAVES DE SEUS REPRESENTAN-  
 - TES, DECIDIU DE PARTICIPAR DO PROCESSO ELEITORAL, RESER-  
 - VANDO APENAS CINCO ENTIDADES PARA CONCORRER A CINCO VAGAS  
 EXISTENTES, FICOU DELIBERADO QUE A VOTAÇÃO SERIA POR  
 ACLAMAÇÃO, SENDO ELEITA A) SEGUINTE ENTIDADES - APAC  
 DE TRES LAGOAS, GRUPO ASSISTENCIAL "A CAIXA", ~~...~~  
 CLUBS (CLUBE DE TRES LAGOAS, ROTARY CLUB DE TRES LAGOAS E  
 SOCIEDADE DE PEDIATRIA DE MATO GROSSO DO SUL, O SENHOR  
 MAMEDE INFORMOU QUE AS ENTIDADES TERAO CINCO DIAS  
 PARA REFERENCIAR OU INDICAR OUTROS NOMES, OS REPRESENTAN-  
 - TICOS DAS ENTIDADES ASSINARAM A LISTA DE PRESENÇA  
 E O REGIMENTO INTERNO DE PROCEDIMENTO ELEITORAL DO  
 - COMUCA) DO DIA VINTE E SETE DE JUNHO DE HUM MIL  
 - NOVECENTOS E NOVENTA E SETE, QUE SERAO A NEXAO MES-  
 - TA A TA, A SEGUIR PASSEI A LADRAN A PRESENTE A TA, QUE JA I  
 - ASSINADA PELOS OS MEMBROS DA COMISSÃO ELEITORAL E SUBSCRITA -  
 - PELOS OS DEMAIS PRESENTES QUE OS DESEJAREM - TRES LAGOAS  
 - VINTE E SETE DE JUNHO DE HUM MIL NOVECENTOS E NO-  
 - VENTA E SETE



ATA n.º 88/97.

Aos dezesseite dias do mês de dezembro de um mil  
 novecentos e noventa e sete, às dezesseite horas e  
 trinta minutos, no sala de reunião da Secretaria  
 de Assistência Social, Sítio à Av. Chadoaldo Garcia,  
 desta cidade, realizou-se mais uma reunião de caráter  
 extraordinário do Conselho Municipal das Crianças e  
 do Adolescente, como resumo inicial, discu-  
 tiu-se a questão de aprovar uma doação em dinheiro  
 na importância de R\$ 840,00 (oitocentas e quarenta reais) que  
 serão destinadas à Fundação "Abrigo Povo de Jacó", sendo  
 que referida quantidade tem a finalidade de efetuar o paga-  
 mento das funcionários daquela Fundação, pois a mesma  
 não possui saldo bancário para tal valor. O dinheiro será  
 distribuído da seguinte forma e finalidade: pagamento do  
 salário (Nov/97) e 12º salário de Cassia Maria Martins Gregório;  
 pagamento do salário (Nov/97) e 13º salário de Antonio Tiburcio das  
 Santas; pagamento dos salários de outubro e novembro/97 de  
 Tereza Xavier de Silva; Cassia R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais);  
 Antonio R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais); Tereza R\$ 240,00  
 (duzentos e quarenta reais). A doação foi aprovada por unanimi-  
 dade, e será repassada à Fundação através da presidência deste  
 Conselho. A seguir Isabel Favas falou sobre o que está sendo  
 feito na Fundação (reformas), e que a eleição para a futura  
 diretoria da Fundação, seguirá os trâmites legais, respeitando  
 o estatuto da entidade, e que será realizada provavelmente em  
 março de 98. Em não havendo nada mais a relatar no mo-  
 mento, eu, Marcos Antonio Vieira, leurei, digo, leurei a  
 presente ata, que após sua leitura e aprovação, será  
 assinada por mim e demais presentes. Às 12:00h - MS, dezesse-  
 sete de dezembro de um mil novecentos e noventa e sete.

Marcos A. Vieira.

 Juliano  
 Flávio

Juliano

 Juliano  
 JULIO CESAR FLORIANO

Vaniamaria Leuiza Zorzi *Therzi*  
Carmem Ascínio Dias Mendes - Carmem APto. *amb*  
Marta Luiza de Abreu Vamgari Doria M. Luiza Doria  
FERNANDO BRANCO de ANGELO *Mudavob.*  
Ata nº 89/98

Aos dezesseis dias do mês de setembro de mil novecentos e noventa e oito, às dezesseis horas e trinta minutos, esse conselho reuniu-se, na Secretaria Municipal de Assistência Social, situada à Rua Clodoaldo Garcia 1332, para discutir o pedido da Secretária de Assistência Social do Município, de ajuda, ao Projeto Boa Noite. Segundo a Secretária, as crianças e adolescentes que costumam pedir esmolas à noite, não se enquadram em nenhum projeto de socialização do Município, nem costumam frequentar a escola. Essas crianças frutos de lares desestruturados, sentem-se atraídas pelos encantos da noite e pelo dinheiro fácil que recebem de esmola. Portanto se a população parar de dar esmolas as crianças perderão parte do incentivo de frequentar a noite e, espera-se, com o apoio das psicólogas e assistentes sociais do Projeto Boa Noite, passará a frequentar a escola e um dos projetos especiais, onde receberão educação, três refeições diárias e aulas de cidadania. Para isso, é preciso conscientizar a comunidade, explicando que o dinheiro fácil nas mãos de uma criança é nocivo. A população também precisa ser alertada que, graças aos Projetos Municipais, não há perigo de uma criança passar fome em Três Lagoas. Uma campanha de alerta e conscientização que abranja toda a população, precisa dos serviços profissionais de uma agência de publicidade. Dra Anastácia já

tinha feito uma pesquisa informal, com ajuda de D. Neusa Siqueira, presidente do Lyons Club, entre as agências locais. Chegou-se ao consenso que a Visual Propaganda era a que estava mais capacitada para fazer uma campanha em tais dimensões. Apresentados os fatos ao conselho, decidiu-se, por unanimidade, solicitar a liberação da verba existente no FUNCAP para dar início à campanha. Não havendo nada mais a relatar, eu, Maria Lucia de Abreu Sampaio Doria, lavrei a ata, que lida e aprovada, será assinada por todos. Três Lagoas, dez e sete de setembro de mil novecentos e noventa e oito.

M. Lucia Doria  
 Joana Joana Jau di  
 Patricia Ap Belteso Colete

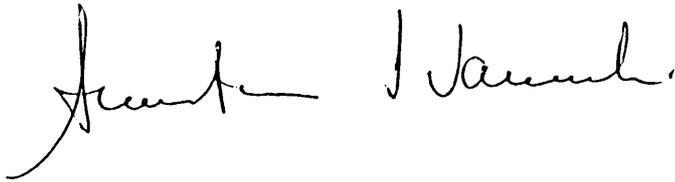
GISLEI ALMEIDA MOTTOSO

~~Joana Joana Jau di~~ Maria R. Pa Garcia

~~Patricia Ap Belteso Colete~~ JULIO CESAR FLORIANO

Carmem Alina Mendes.

Aos tres dias do mês de agosto de hum mil novecentos e noventa e oito, estiveram reunidos as entidades Lions Clube de Três Lagoas, na presença de Neusa Martins de Siqueira, Karina de Siqueira e Glaucia Puzziello Jaruche; Rotary Club de Três Lagoas, com a presença de Milton; Projeto Vila Piloto, com a presença de Maria José; Secretaria Municipal de Assistência Social, com as presenças de Marilandes Oliveira Cecci, Stela Mara Calixto Gonçalves, Maria Crishna Costa Renó e Vera Lucia Rodrigues, para que a Equipe do Projeto Boa Noite expusesse os objetivos da Campanha. A Equipe do Projeto expôs seus objetivos que visam a participação da sociedade. Discutiu-se a forma de participações bem como, a maneira de concretizar a população, através da mídia. Destacou-se também a importância da parceria, na Campanha, das entidades sociais e clubes de serviço para atingir os resultados almejados.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. J. Jaruche'.

**Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente – COMUCAD  
Três Lagoas, Mato Grosso do Sul**

**Ata**

Aos 31 (trinta e um) dias do mês de março de 1999 (hum mil novecentos e noventa e nove), os membros do CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - COMUCAD, se reuniram no saguão da PREFEITURA MUNICIPAL DE TRÊS LAGOAS, às 10:00 horas, com as seguintes presenças: ANASTÁCIA IWANOW VANUCHI (Presidente do COMUCAD e representante da Sociedade de Pediatria de MS), PATRÍCIA APARECIDA BELTRÃO COLETE (representante da Secretaria Municipal de Planejamento), LOURDES MARIA RODRIGUES PAZ GARCIA (representante da Secretaria Municipal de Finanças), ISABEL GALVANIN GUIDIO FARES (representante da Secretaria Municipal de Assistência Social), JULIO CESAR FLORIANO (representando o Rotary Club de Três Lagoas), GISLEI ALMEIDA MOMESSO (representando o Lions Club de Três Lagoas) e MARIA LÚCIA DE ABREU SAMPAIO DÓRIA (representando a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE); onde a pauta foi a substituição do Presidente do Conselho Tutelar MAMEDE JOÃO SILVA por seu suplente VANDERLI APARECIDO BORGES no dia 01 de março de 1999, após alguns questionamentos, algumas explicações e nenhuma objeção quanto a substituição, encerrou-se a reunião. Sem mais nada a tratar foi encerrada a ata às 10:30 hs, que vai por mim, ANASTÁCIA IWANOW VANUCHI, assinada e os demais membros.

*Anastácia Iwanow Vanuchi*

*Patrícia Ap. Beltrão Colete - Colete*

*Julio Cesar Floriano*

*Florianio*  
*MB*

*M. Lucia Doria*

*Camila*

## Ata nº 001/199.

nos vinte e dois dias do mês de julho de um mil novecentos e noventa e nove às dez e sete horas na sede da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, sito a Av. Udoaldo Garcia, 1332 - Bairro San Dumont, reuniu-se extraordinariamente, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a presença de Conselheiros, Suplentes e Convidados. O primeiro assunto a ser tratado foi a abertura de um novo livro Ata, pois o anterior foi roubado, conforme Boletim de Ocorrência 1112/99 de 06/06/99, a presidente do Conselho informou que as atas referentes, desde referente ao período em que ocorreu o roubo até a presente data, foram feitas no computador e após assinadas serão arquivadas pastas como documentos. Todos os conselheiros presentes aprovaram a abertura do presente livro ata, e ficou estabelecido pelos conselheiros presentes que será convocada uma reunião para ser montado o histórico do Conselho e o registro em Ata. Dando continuidade aos Assuntos da Pauta, a leitura da Ata anterior com aprovação da mesma por unanimidade pelos conselheiros e sua assinatura. Após a Sr. Lívia apresenta Sr. André Luís Garcia de Freitas - advogado da Prefeitura Municipal que irá auxiliar o Conselho na Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. A Sr. Lívia colocou que os documentos do Conselho não vieram para a Secretaria, portanto não foram encaminhados nem dos ofícios solicitados na reunião anterior. A Sr. Cinastácia informou que não há numeração de ofícios nem protocolo, o Conselho deliberou que deve se iniciar a numeração dos ofícios em 001/99, juntamente com o protocolo. A Sr. Isabel mostrou o logotipo atual do Conselho e perguntou aos conselheiros que dizem, se deve continuar ou não. O Sr. Milton e o Sr. Fernando disseram não conhecer o logotipo, os conselheiros decidiram que todos trazer sugestões para novo logotipo. Sr. Isabel sugeriu que o Sr. Milton se reúna com o Sr. Paulo Rebelo para que ele faça o logotipo. O Sr. Milton concordou. O Sr. Fernando questionou se não há possibilidade de mudar a abreviação do Conselho, hoje COMUCAD, para CMDCA conforme nos outros municípios, adequando-o. A Sr. Isabel colocou que acha a abreviação COMUCAD, já é conhecida pela população. O Sr. Fernando falou que não, apenas é conhecida por poucos. O Sr. Milton falou

uar COMUCAD, não vai prejudicar em nada, daí ficou decidido pelos  
hermos continuar como COMUCAD. Foi apresentado aos conselheiros pela  
inastacia, a Sra. Neza Regina Valentim dos Santos que ficará como li-  
em substituição a Sra. Maria Lúcia de Abreu Sampaio Dória, todos  
aram e foi solicitado que a entidade APAE inovasse seu suplente para  
nizar a situação. A Sra. Anastácia questionou como será composta  
issão Organizadora. A Sra. Olívia informou que conforme deliberação  
IANDA, ela deve ser parularia composta por membros de entidades go-  
mentais e nã governamentais. Nesse modo o conselho aprovou a seguin-  
nissão: Milton Gomes Silveira, Fernando Brandão de Andrade, Anastácia  
ou Vanuch, Antonio Ferreira Mota, Gylci Almada Normeiro, todos  
hermos e pela Secretaria Executiva desta comissão a Sra. Silvana de  
a Bezami e ainda por 01 (um) técnico Olívia Sandim de Andrade Zaque,  
ntando a Escola de Conselhos e 03 (três) técnicos, André Luiz Garcia de Fri-  
ariza Paro Rodrigues de Souza, Marilândia Apda Oliveira Lima, represen-  
a Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, pa-  
Condenação Executiva da II COMCRIANÇA, fica indicada a Secretaria  
xpal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, na pessoa da  
sabel Galvann Guido Farus que integrará a Comissão Organizadora.  
André viu a deliberação do CEDCA e o conselho solicitou que ele fizes-  
adequação para a Conferência Municipal e apresentasse na próxi-  
união para aprovação. A Sra. Olívia informou que entrou em contato com  
ti e ele sugeriu que a conferência fosse realizada em dois dias, sexta  
ado, sendo a abertura na sexta e a conferência no sábado, uma vez  
abertura demanda muito tempo. Os conselheiros presentes aprovaram  
estão e decidiram que a conferência será realizada nos dias 27 e 28/08/  
Sra. Olívia colocou que alguns temas que foram sugeridos já foram  
tidos em conferência anterior e que não há tempo para todos os temas,  
modo os conselheiros decidiram que fossem mantidos os seguintes temas:  
ua e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Conselhos Tutelares e  
nos dos Direitos; Drogação e Grande Brecha. A Sra. Isabel falou que está  
para Campo Grande e irá até a promosul para ver a disponibilidade  
os palestrantes. O Sr. Milton sugeriu que fosse feito com o endereço  
one dos conselheiros, para cadastramento e contato. A Sra. Olívia informou

que deve ser decidido quem fará parte da Secretaria Executiva. D. Ex  
 questionou porque. A Srta Olívia colocou que a Secretaria Executiva subor  
 ará a Comissão Organizadora, dividindo o serviço, desse modo os con  
 nos presentes decidiram que ela deve ser formada pelos seguintes pesso  
 nlandes Aparecida de Oliveira Ceci, Marusa Baro Rodrigues Souza, J.  
 do Brandão de Andrade, Gislei Almida Monasso e Dickie (secretaria  
 Turismo). Iniciou-se a discussão sobre o patrocínio da conferência, e  
 conse lheres decidiram que deve ser solicitado após as seguintes em  
 sas: Gramma MS, São Luiz, Plasticitos, Cargel, Chamflora, Banca  
 Brasil e Amelli. Os demais assuntos ficaram para ser discutidos  
 próxima reunião no dia 12/10/71. Nada mais havendo para se  
 tratado, eu Silvana de Fátima Borsani, larui a presente Ata  
 após lida e aprovada será assinada por mim e demais presen

Silvana de Fátima Borsani  
 Milton Gomes Silveira - Rotary Club  
 Fernando Brangão de Andrade - G.A.E. "A Canje  
 Ivanow Jamul.  
 José Inácio. Olívia J. A. Luque

Assinatura  
 Assinatura  
 Assinatura  
 Assinatura

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. *Notas críticas sobre a literatura “Burocracia e política no Brasil”*. ENANPAD n.º 22, 1998, Foz do Iguaçu PR.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith Alves, GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O Método nas ciências naturais e sociais*. São Paulo, Editora Pioneira, 1998

BAQUERO, Marcello. Patrimonialismo, neoliberalismo e cultura política na América Latina. *Revista do IFCH – UFRGS, POA*, v.16, n.º 01 jan/jun, 1993, p. 31-42.

BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt. O conceito de comprometimento – sua natureza e papel nas explicações do comportamento humano no trabalho. *Revista de Administração da UFBA, junho*, 1994, p. 77-106.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa*. Rio de Janeiro: Ática, 1991.

BERTERO, Carlos Osmar. *Cultura organizacional e instrumentalização do poder*. In: FLEURY e FISCHER. São Paulo: Atlas, 1992.

CARVALHO, Cristina Amélia. *Poder, conflito e controle nas organizações modernas*. Alagoas: EDUFAL, 1998.

CASALS, Pedro Henrique. *Paradigma da administração pública na América Latina*. ENANPAD n.º 22, 1998, Foz do Iguaçu PR.

CHANLAT, Jean Francois. O trabalho do dirigente: Grande administrador ou bom gerente? In: FACHIN e CHANLAT. Porto Alegre: Editora Universidade, 1998<sup>a</sup>, p. 279-284 .

COVRE, Maia de Lourdes Manzini. *O que é cidadania?* São Paulo: Brasiliense, 1991

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

FACHIN, Roberto e CHANLAT, Alain. *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1998.

FERREIRA, Nilda Teves. *Cidadania - uma questão de educação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FISCHER, Tânia. *Gestão contemporânea – cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

FLEURY, Afonso e FLEURY, Maria Tereza Leme. *Aprendizagem e inovação organizacional*. São Paulo: Atlas, 1995.

FLEURY, Maria Tereza Leme e FISCHER, Rosa Maria. *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1992.

FONTES, Breno Augusto Souto Maior. Gestão urbana e participação popular em organização e sociedade. *Revista da Escola de Administração da UFBA*, junho, 1994, p. 107-121.

GALBRAITH, J. Kenneth. *Anatomia do poder*. São Paulo: Pioneira, 1996.

GIACOMONI, James. *A comunidade como instância executora do planejamento: O caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Dissertação de mestrado; Porto Alegre RS; UFRGS, 1993.

GODOY, Arilda Schmidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, jul/ago, 1995, p. 65-71.

JAMESON, Samuel H. *O que é administração pública*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

JUNQUILHO, Gelson Silva. *Burocrata ou gerente? Repensando-se a proposta da reforma administrativa no Brasil real*. ENANPAD n.º 22, 1998, Foz do Iguaçu PR

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil. *Revista de Administração Pública*. São Paulo, maio/junho, 1994, p. 41-48.

LAKATOS, Eva Maria. *Sociologia da administração*. São Paulo: Atlas, 1997.

LIMA, Marcewl Vilela de; SILVA, Ana Dóris da; RODRIGUES, Gláucia Maria de Oliveira Souza; BORGES, Juceli Alves e PRANDINI, Marco Antonio. *Burocracia estatal brasileira como ator social*. ENANPAD n.º 22, 1998, Foz do Iguaçu PR.

MACHADO JR., J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. *A lei 4.320 comentada*. Rio de Janeiro: IBAM, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1990.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto S. *Estado e sociedade civil no Brasil - uma maltratada relação*. ENANPAD n.º 22, 1998, Foz do Iguaçu PR.

MESQUITA, Zilá. *As Antenas e o Território; Redes e Interdependência in Antenas, Redes e Raízes da Territorialidade*. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 1992

MESQUITA, Zilá. Ações integradas de gerenciamento. In: FACHIN e CHANLAT. Porto Alegre: Editora Universidade, 1998 a, p.199-215.

MESQUITA, Zilá. O resgate da cidadania em tempos de globalização. In: *Revista Redes da UNISC*. Santa Cruz do Sul: 1998 b, dez, p. 143-154.

- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O Desafio do Conhecimento*. São Paulo: Editora Hucitec Ltda, 1993.
- MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes*. São Paulo: Atlas, 1995.
- MOISES, José Álvaro. *Cidadania e participação*. São Paulo: Editora Marco Zero, 1990.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MOTTA, Fernando Claudio Prestes. *Organização & poder*. São Paulo: Atlas, 1990.
- MOTTA, Fernando C. Prestes e PEREIRA Luiz C. Bresser. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991
- NEUMAN, Laurício e DALPIAZ, Oswaldo. *Realidade brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1991.
- PALOCCI FILHO, Antônio. *A reforma do estado e os municípios – a experiência de Ribeirão Preto*. São Paulo: Makron Books, 1998.
- PETTIGREW, Andrew M. *A cultura organizacional é administrável?* São Paulo: Atlas, 1992.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Parceria na administração pública*, São Paulo: Atlas, 1999.
- RODRIGUES, Oliveira Souza e BORGES, Juceli Alves e PRANDINI, Marco Antônio. *Burocracia estatal brasileira como ator social*. ENANPAD n.º 22, 1998, Foz do Iguaçu PR.
- SANDER, Benno. *Educação brasileira, valores formais e valores reais*: São Paulo: Livraria Pioneira, 1973.

SCHWARTZENBERG, Roger Gerar. *Sociologia política – elementos da ciência política*. Editora Difel/Difusão Editorial S/A, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.

SELLTIZ, Claire, WRIGHTSMAN, Lawrence Samuel, COOK, Stuart Welford. *Medidas da pesquisa social; análise de resultado in Métodos de pesquisa nas relações sociais*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1987.

SROUR, Robert Henry. *Poder, cultura e ética nas organizações*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1998.

VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira e IGARASI, Lizarda Yae e LIMA Silvio Alves. *Organização social e contrato de gestão no contexto da reforma do estado brasileiro*. ENENPAD n.º 22, 1998, Foz do Iguaçu PR.

VIEIRA, Marcelo Falcão Vieira. *Indicadores de qualidade na administração municipal - um estudo exploratório na prefeitura municipal da cidade de Recife*. GINEIT/PPGA/ UFRGS E CMA/UFPE; ENANPAD n.º 22, 1998, Foz do Iguaçu PR.

VIEIRA, Marcelo Falcão Vieira. Poder, objetivos e instituições como determinantes da definição de qualidade em organizações brasileiras. In: *Revista de administração contemporânea*, jan/abr, 1997.

WEBER, Max. *Ciência e política - Duas vocações*. São Paulo: Cortez, 1993.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

WEBER, Max. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

WEBER, Max. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1989.

REVISTA EXAME. São Paulo: Abril, edição de n.º 13, 1996.

CENSO IBGE de 1996.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988.

## GLOSSÁRIO

O presente glossário tem como objetivo a modesta finalidade de auxiliar o leitor no sentido de facilitar a sua interpretação de alguns termos, que por serem específicos da área de atuação da presente pesquisa, possam trazer algumas dificuldades de interpretação e compreensão. Não há nele a pretensão de esgotar o assunto, de substituir as fontes e referências indicadas e muito menos de estar completo, mas sim de destacar termos não corriqueiros do cotidiano dos leitores.

**EMPENHO** – É um estágio da despesas pública, que através de ato emanado pela autoridade competente, consome parte do orçamento público para atender a realização de uma despesa. Tem a função de garantir, previamente a realização da despesa, orçamento para aquele fim. É ato administrativo que ocorre no processo de execução orçamentária.

**ERÁRIO** – Representa o conjunto de bens e direitos de uma organização pública, como capital básico para subsistência de suas atividades. “ Tesouro público; Fazenda pública. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, Encyclopaedia Britannica do Brasil (1975)

**FORMALISMO** – É a discrepância entre a norma prescrita e a conduta concreta. Manifesta-se como um extenso conjunto de teorias, leis e regulamentos concebidos para governar os aspectos mais detalhados do sistema funcional ao lado de práticas e comportamentos divergentes na realidade. “Sistema dos que se prendem a formalidades e cerimônias” BUENO, Francisco da Silveira (1980 ) Minidicionário da Língua Portuguesa, São Paulo, Editora FTD S/A.

**INVESTIDURA** – Todo o agente público se vincula ao Estado por meio de ato ou procedimento legal a que se denomina de investidura. A investidura varia na forma e nos efeitos , segundo a natureza do cargo, do emprego, da função ou do mandato que se atribui ao investido. A investidura pode ser administrativa ou política. Investidura administrativa é toda aquela que vincula o agente a cargo, função ou mandato

administrativo. Investidura política se realiza, em regra, por eleição direta ou indireta, mediante sufrágio universal, ou restrito a determinados eleitores, na forma da Constituição Federal.

LEGALIDADE – “Como princípio de administração significa que o administrador público e, está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem-comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1990.

LIQUIDAÇÃO DA DESPESA – É o estágio da execução orçamentária da despesa, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos por ele apresentados. A despesa, que possui como seu primeiro estágio o empenho, se caracteriza como liquidada à medida em que, comprovadamente o respectivo credor comprova, através de documentos fiscais, a entrega dos serviços e dos bens correspondentes ao respectivo empenho.

PATRIMONIALISMO – É a forma de dominação política em que não existe divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada. É a intervenção do poder político em propriedade pública, com características de dominação de propriedade particular. É o exercício de dominação de uma classe sobre o erário público. Tipo de organização política em que as relações subordinativas são determinadas por dependência econômica e por sentimentos tradicionais de lealdade e respeito dos governados pelos seus governantes

POSTULADO – Princípio ou fato, reconhecido mas não demonstrado. “Proposição admitida sem demonstração e que serve de ponto de partida para dedução de novas proposições; proposição que, não sendo demonstrável nem evidente, se torna como ponto de partida de um novo raciocínio dedutivo”. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, Encyclopaedia Britannica do Brasil (1975).