

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA SOCIAL

Carolina Kaiss

*Política na gestão: conflitos e adesões a partir dos atos da administração municipal.*

Curitiba

2009

Carolina Kaiss

*Política na gestão: conflitos e adesões a partir dos atos da administração municipal.*

Dissertação de Mestrado em Antropologia Social apresentada no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Paraná, sob a orientação da Professora Doutora Ciméa Barbato Bevilaqua.

Curitiba

2009

*Política na gestão: conflitos e adesões a partir dos atos da administração municipal.*

**Carolina Kaiss**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Ciméa Barbato Bevilaqua

---

Profa. Dra. Ana Claudia Marques

---

Profa. Dra. Rosângela Digiovanni

## Agradecimentos

Dedico minha gratidão às pessoas e instituições que possibilitaram a existência desta dissertação. As falhas são de minha inteira responsabilidade.

Agradeço aos professores e funcionários do PPGAS – UFPR.

Ao Ricardo Cid Fernandes, à Christine Chaves e à Liliana Porto, pela oportunidade de participar em um projeto, em parceria com o INCRA, que visava à elaboração de relatórios antropológicos para a titulação coletiva de terras de comunidades de remanescentes de quilombos no Paraná. Com eles aprendi muito.

Ao INCRA, pela bolsa de pesquisa que me foi concedida.

À CAPES, pela concessão de bolsa em um período posterior.

Aos moradores do município onde realizei a pesquisa, pela hospitalidade, pelo respeito e pela atenção que me foi dedicada. Aos servidores da prefeitura municipal, por dividirem comigo seu ambiente de trabalho e pela paciência diante das minhas muitas perguntas.

Às professoras Rosângela Digiovanni e Sandra Stoll, membros da banca de qualificação da dissertação, pela leitura dedicada e pelas importantes questões levantadas.

À Ciméa Bevilaqua, orientadora deste trabalho. Muito obrigada por sua dedicação em minha orientação e por sua confiança em meu potencial. Sua seriedade e paixão pela antropologia sempre me inspiraram.

Aos meus pais, Nego e Tere, ao meu irmão, Dani, por tudo o que a gente já viveu.

Ao Teco, por como é estar ao seu lado.

## Resumo

A gestão dos recursos públicos de um município rural do Paraná é a questão que orienta esta etnografia. O objetivo é compreender a dinâmica “administrativa” a partir de como ela é experienciada pelos habitantes da localidade. Neste contexto a “gestão” é concebida como estreitamente vinculada à concepção de “política”. Os atos da administração tendem a ser percebidos como politicamente significativos e ocupam um lugar central nos interesses cotidianos dos moradores. Ao longo da gestão não só determinadas atividades que ocorrem no interior da prefeitura são vistas como “políticas”, como também a partir da observação atenta da “administração” e das versões sobre ela aqueles que estão “fora” da prefeitura agem politicamente. A política na gestão disputa o apoio dos moradores e ajuda a compreender a dinâmica das eleições.

Palavras-chave: prefeitura, gestão, política.

## Abstract

The management of public resources in a rural municipality of Paraná is the focus of this ethnography. The aim is to understand the dynamics of administration as it is lived by the inhabitants of this locality. In this context, public management is conceived as closely linked to “politics”. The acts of the administration tend to be understood as politically significant and therefore they play a central role in the daily interests of the residents. Throughout the term of office not only some of the activities that occur inside the city hall are conceived as “political”, but also people who are “out” of the city hall act in a political way, based on the attentive observation of the “administration” and the versions that are produced about it. The politics in administration targets the residents’ support and reflects upon local elections.

Key-words: city hall, public management, politics.

## Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>07</b>
<b>Capítulo I. O “tempo da burocracia”.....</b>	<b>25</b>
<b>Capítulo II. A sucessão e o acesso à prefeitura.....</b>	<b>46</b>
<b>Capítulo III. A gestão, as versões e a eleição.....</b>	<b>63</b>
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>78</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>82</b>

## Introdução

Este trabalho é o resultado de uma etnografia em que o foco é a prefeitura de um município rural paranaense e que busca apreender questões acerca de como a gestão dos recursos públicos municipais é concebida e vivida pelos moradores da localidade.

O objetivo é compreender a dinâmica da administração municipal (procedimentos burocráticos, funcionalismo). Ocorre que, no contexto em questão, a “administração” é concebida em associação estreita com a “política”: ela é a política tal como exercida entre os períodos eleitorais, a política em sua expressão institucional.

Essa “política” administrativa, institucional, burocrática não é só o contraponto, o reverso, ou a negativa das eleições, determinada por ela. Talvez seja possível mesmo sustentar o contrário. A etnografia indica que o que acontece durante a gestão pode reforçar, ampliar ou enfraquecer e desfazer as alianças “políticas”, incidindo no resultado eleitoral. Fundamental para compreender este processo de redefinição das adesões políticas é o modo como os moradores agem “politicamente” frente aos atos da administração.

A pesquisa de campo coincidiu com a mudança de gestão. Ela iniciou nos primeiros meses de 2008, último ano de uma administração, acompanhou a eleição municipal, a derrota nas urnas do então prefeito que se candidatava à reeleição e o final daquele exercício financeiro. Com a posse do prefeito eleito, a pesquisa prosseguiu até junho de 2009, totalizando 18 meses<sup>1</sup>.

A “política” concebida como “administração”, de certo modo, se afasta de uma parcela da produção brasileira no campo da “antropologia da política” que, seguindo concepções nativas do que é política, privilegiou as eleições (Palmeira 1992, Palmeira & Heredia 1995)<sup>2</sup>. Por outro lado, não há afastamento da perspectiva geral que orientou estas produções, no sentido de que assim como a eleição, também a gestão é nesta localidade pensada como política.

Como mostram algumas etnografias recentes sobre as eleições, nelas ocorreria “uma relativa inversão de papéis entre aqueles normalmente considerados como politicamente passivos – os eleitores – e aqueles tidos como ativos – os políticos

---

<sup>1</sup> O modo como a pesquisa foi realizada será apresentado adiante.

<sup>2</sup> Um balanço dessa produção pode ser encontrado em Chaves 2004.

profissionais” (Chaves 1996: 05). Sem me opor a esta argumentação, ao focar na “administração” – e como a pesquisa coincidiu com uma transição – foi possível enxergar a ação “política” dos moradores fora do “tempo da política”. Não se trata de um fazer “política” que passa por partidos políticos ou por grupos organizados em movimentos sociais. Seu ponto de partida é a observação atenta do que a prefeitura faz, do que o prefeito, o vice-prefeito e os servidores públicos municipais comissionados e efetivos fazem. Mesmo estando fora de instituições organizadas para agir “politicamente”, em seu cotidiano os moradores fazem “política” e suas ações incidem no resultado da eleição municipal.

Esta pesquisa apostou que um deslocamento da observação do período eleitoral para a gestão poderia, de alguma forma, contribuir para a compreensão do fenômeno das migrações dos eleitores entre as facções políticas e da própria política. A questão do vínculo moral estabelecido entre político e eleitor e entre membros das facções está relacionada, como já apontam outras análises, ao que ocorre entre uma eleição e outra.

Por outro lado, através da observação do cotidiano do funcionalismo no exercício de suas atribuições e de sua relação com a população, foi possível perceber que a administração interioriza a própria distinção, sempre contextual, entre “política” e “administração” que, num outro plano, se diferencia da política das disputas eleitorais.

A divisão entre “política” e “administração” não é tomada como um pressuposto, no qual cada pólo tem um sentido estável e independente do contexto em que se faz presente. O campo apontou para o uso destes termos em contigüidade e em diferentes articulações. Entre eles há uma tensão, acionada em momentos diversos, que ao mesmo tempo em que é uma espécie de vocabulário para expressar os acontecimentos locais, é também um princípio que orienta a agência dos funcionários e políticos vinculados à administração e da população em geral.

A “política” e a “administração” municipal oferecem uma chave para a compreensão da sociabilidade deste lugar. Nos termos de Palmeira (1992), um sentido de votar generalizado em municípios rurais brasileiros é o de aderir a um dos lados da “sociedade”, de situar-se em uma facção. Neste sentido, a disputa pela “administração” no contexto pesquisado é uma disputa entre facções, na qual os moradores tendem a ser classificados como vinculados a uma delas com base em uma série de critérios, dentre



os quais destaco sua rede pessoal de sociabilidade, a maneira como é interpretada sua relação para com ela, sua auto-declaração e sua identidade étnica<sup>3</sup>.

Por “facção” não se está referindo a grupos estáveis, empiricamente observáveis. No entanto, a divisão dos moradores em pelo menos dois lados é prática nativa. E no próprio ato da classificação de quem está vinculado a elas é possível enxergar, ao mesmo tempo, as facções em ação e os limites de sua existência. Pode observar incertezas com relação à lealdade política das pessoas e acusações decorrentes dessa ambigüidade. Eleitores, funcionários e políticos foram alvos de diferentes atribuições acerca de qual o lado em que estavam. O “fato” da facção é diferente de sua “composição” e a definição de quem está vinculado a qual facção está no centro da disputa entre as facções.

A segmentaridade em *Os Nuer* (Evans-Pritchard 2002) é inspiradora para a compreensão da dinâmica das facções políticas, porque permite analisá-las a partir de como as pessoas se colocam em contextos específicos. Analogamente à estrutura segmentar Nuer, nas facções políticas há estratégias de identificação que dependem de seu contexto, no qual cada segmento pode ser dividido internamente. As ações não estão previamente definidas, as pessoas não são essencialmente de algum dos lados concorrentes.

Goldman (2001) propõe que o conceito de segmentaridade seja adotado para analisar a política em sociedades com Estado. A segmentaridade enquanto perspectiva analítica permitiria que as alianças e o rompimento de alianças políticas, que as movimentações das pessoas por diferentes partidos e por diferentes facções sejam compreendidos sem tratá-los como fenômenos caracterizados pela falta e pela ausência, ou, por outro lado, explicadas pelo cálculo e pelo interesse individual, os quais dependem de um sistema que permita a mudança nas articulações.

Os arranjos políticos seriam relativos, o que em um contexto pode ser aliança, em outro pode ser oposição. Neste sentido, a noção de “facção”, embora mais apropriada para pensar alguns contextos da política brasileira do que através dos “partidos”, não permitiria observar suas segmentações internas. Falar em facções traria um certo empobrecimento da pluralidade de pertencimentos e da concorrência entre eles, assim como traria também dificuldades para explicar os rearranjos e as migrações.

---

<sup>3</sup> A questão da identidade étnica será explicada à frente.

Neste trabalho mantenho a noção de facção, porque ela se mostra socialmente pertinente, contudo reconheço que há também lealdades de outras ordens que não políticas, e que elas concorrem entre si; as facções políticas existem articulando estas diferentes possibilidades de segmentação.

\*\*\*

Nesta localidade há um controle social dos deslocamentos pelo território e das associações entre as pessoas, realizado através da observação daquilo que passa em frente às casas, nas ruas, em frente aos roçados, comércios e demais locais de trabalho, em eventos sociais, que é compartilhada em conversas cotidianas, sobre o que foi visto e ouvido. Pouco a pouco as diferentes maneiras de enxergar os acontecimentos vão sendo repassadas no interior das redes de sociabilidade, eventualmente entrando em confronto com outras, e algumas delas vão se consolidando.

Desse modo, o interesse por questões domésticas e pessoais é também político. As pessoas que circulam pelo município são observadas, medidas, suas atitudes são foco de interpretações, seus percursos são controlados. Procura-se saber quem visitou quem, especula-se sobre a fonte de renda de indivíduos e famílias, o porquê de tantos indo para certa direção, o teor da conversa entre pessoas, o motivo do rompimento de alianças.

A escala deste município certamente é crucial para que o que está sendo dito seja compreensível. Sua população é de menos de sete mil habitantes. Ainda que não se trate de um caso em que todo mundo conhece efetivamente todo mundo, é possível localizar com facilidade quem quer que seja. Pode-se saber que é de determinada família, seu parentesco, que era de tal município, há quanto tempo se mudou, onde mora, se está de passagem, em que trabalha, enfim, há um controle social daqueles que vivem e circulam na localidade que torna a busca por informações acerca das identidades de fácil acesso.

O controle das movimentações e das associações é um dos critérios para que localmente sejam identificadas pessoas e facções políticas. Não basta a autodeclaração do morador ou a sua expressão pública por meio de placas de adesão a candidatos em

frente às suas casas<sup>4</sup>. Em períodos e situações em que as lealdades políticas são socialmente pertinentes, elas são colocadas em dúvida, são alvo de narrativas que destacam episódios anteriormente observados que questionam ou afirmam alianças, e podem gerar desconfiâncias quando um interessado tem acesso à versão concorrente a sua.

A vigilância das relações sociais e a disputa das narrativas produzidas sobre elas são aspectos de uma sociabilidade marcada por uma lógica de desafios e provocações sutis embebidos em cordialidade e respeito, que em determinados períodos e contextos – como as eleições municipais, em que os níveis de tensão estão mais elevados – podem chegar a conflitos abertos e violentos.

John Commerford (2003) em suas pesquisas em municípios rurais da Zona da Mata de Minas Gerais fala de uma sociabilidade agonística, na qual o pressuposto das relações sociais é a possibilidade de provocações ou de que atitudes sem essa intenção sejam interpretadas como provocação. Provocar implica que alguma ação seja vista como falta de respeito e exige algum tipo de resposta daquele que se sentiu desrespeitado. Em tom de seriedade ou de brincadeira, a provocação permite que os envolvidos testem sua relação, sua amizade, que eles a retem ao limite, agindo sobre a relação e representando-a diante de um público presente ou posterior, no caso de surgimento de narrativas sobre a performance.

Esse jogo de provocar e ser provocado, internalizado, depende da interpretação dos sujeitos em relação e da interpretação daqueles que os observam; as narrativas contribuem para a manutenção ou rompimento das relações alheias. São localidades em que a paciência e o autocontrole são valorizados, porque são comuns os momentos e contextos em que estes são postos à prova (Commerford 2003).

Os encontros sociais tendem a ser caracterizados pela ambigüidade, ao mesmo tempo pela tensão diante da possibilidade que algum enfrentamento seja iniciado, e pela satisfação e diminuição da tensão quando as relações são marcadas por atitudes interpretadas como respeitadas.

A tensão que favorece o ethos desafiante não é algo que se produz apenas em algumas circunstâncias específicas – ela é um dado primeiro da vida social dessa região, um pressuposto. Uma conversa formal, respeitosa, é

---

<sup>4</sup> “Placa não vota”, foi uma frase recorrente durante o período das eleições municipais. Cabos eleitorais não deixaram de “visitar” também casas cujas placas de adesão era ao candidato adversário àquele para o qual estava fazendo campanha.

marca de distância, mas é também sinal de cuidado, de possibilidade de provocação, ainda que essa não se concretize (Commerford 2003: 87).

De modo análogo ao da região estudada por Commerford, o registro etnográfico aponta para uma forma de sociabilidade agonística. E entender esta sociabilidade é fundamental para que as facções sejam compreendidas. Como a autodeclaração é insuficiente para a identificação, muitas vezes é por meio de palavras que são ou que soam como provocações que se busca testar a lealdade política de alguém e a própria relação dos interlocutores.

O controle dos passos dos moradores que se dá através da observação e de rumores produz versões concorrentes acerca dos vínculos, colocando pessoas em posições de ambigüidade. Neste contexto, em que há diversas interpretações sobre o que é visto e ouvido, a presença de algumas pessoas em alguns círculos sociais ou mesmo a análise nativa de algumas atitudes podem gerar incômodo, devido a essa ambigüidade de posicionamento. A partir disso buscam-se sinais no comportamento alheio para tentar classificá-lo. E a resposta de quem é interpelado alimenta a produção e circulação de interpretações.

\*\*\*

Mas a classificação que vincula os moradores a um dos lados não se faz simplesmente a partir da análise nativa da movimentação das pessoas. Quando estão em foco moradores cuja família já está estabelecida na região há algumas gerações, há mais um critério que se impõe, a identidade étnica, que para compreendê-la parto do conceito de Barth (2000).

É a linha de demarcação entre os membros e os não-membros que para Barth caracteriza a identidade étnica. Seu conceito de etnicidade diz respeito a processos nunca acabados, nos quais os envolvidos identificam-se e são identificados através da demarcação de fronteiras nas interações sociais. Trata-se de uma dinâmica na qual classificações e papéis são atribuídos aos agentes envolvidos, a partir dos quais dão-se as interações.

A etnicidade é um processo sujeito a redefinições, porque resultante da interação, da relação dialética entre as definições internas ao grupo e as definições externas. De acordo com Poutignat e Streiff-Fenart (1997), analiticamente as definições

que vêm de fora e as de dentro não podem ser separadas, porque as classificações só fazem sentido na relação. A identificação mútua é fundamental para uma análise inspirada em Barth, visto que a existência de um grupo étnico é garantida justamente pela auto-classificação e pela classificação exógena.

Em consonância com essa argumentação Michel Agier sustenta que os processos identitários “são sempre relativos a algo específico que está em jogo” (Agier 2001: 09).

A coisa em jogo pode ser, por exemplo, o acesso à terra (caso em que a identidade é produzida como fundamento das territorialidades), ao mercado de trabalho (quando as identificações têm um papel de exclusão, de integração ou de privilégio hierárquico) ou às regalias externas, públicas ou privadas, turísticas ou humanitárias (e as identidades podem ser os fundamentos do reconhecimento das redes ou facções que tomam para si estas regalias) (Agier 2001: 09).

No contexto etnográfico em questão, a identidade étnica diz respeito à relação entre moradores identificados a descendentes de famílias polonesas e moradores identificados a descendentes de outras etnias que teriam chegado a esta localidade em um período pregresso. Os relatos apontam para um período anterior à emancipação política e administrativa deste município, aproximadamente entre 1940 e 1960, no qual a sociabilidade já seria marcada por lados que se viam como diferentes e que, de certa forma, contribuía para a manutenção destas diferenças.

Em 1853 o Paraná, que era província de São Paulo, emancipa-se administrativamente e então é iniciado um programa governamental de atração de imigrantes europeus para ocupar seu território. Ao oferecer incentivos para sua colonização, atraiu nesse período principalmente levas de poloneses, alemães, italianos e ucranianos. A colonização estendeu-se ao século XX, por meio de migrações internas.

Sobre o povoamento do município as narrativas dos moradores mais antigos são marcadamente eurocêntricas. Os primeiros alemães teriam chegado por volta de 1829, quando já habitavam descendentes de portugueses, “bugres” e “caboclos”. Nas décadas seguintes, pessoas advindas de outros países (italianos, ucranianos, libaneses, etc) ou de outras regiões do Brasil. Os poloneses, predominantemente “colonos”, chegariam por volta de 1927, migrando de municípios paranaenses vizinhos.

Como em outros municípios rurais, os equipamentos urbanos concentravam-se em uma região denominada “vila”. Até hoje ela é assim chamada por aqueles que moram no “interior” e até hoje concentra os equipamentos. No entanto, os relatos sobre a “vila” referentes às primeiras décadas do século XX indicam que há muito poucas

permanências e que houve uma decadência econômica no que diz respeito à vida industrial do município. Era na “vila” em que estariam localizados as pequenas casas de comércio (armazém de secos e molhados, farmácia, açougue), os prestadores de serviço (sapataria, alfaiataria, ferraria, agência postal), as fábricas (moinhos de trigo, arroz e milho que fabricavam farinha, marcenarias, serrarias movidas a vapor e por força hidráulica, fábrica de caixas de madeira destinadas para embalagem de laranjas produzidas em outros estados, olarias para a fabricação de telhas, cervejaria, curtume). Na “vila” encontravam-se as escolas, igrejas católicas e uma igreja protestante, freqüentada pelos descendentes de alemães<sup>5</sup>.

E foi na “vila” que se estabeleceu uma divisão, com a chegada dos poloneses, tendo com base o curso de um riacho e um desnível topográfico pouco acentuado, entre os moradores “de cima” e os “de baixo”. Ainda que boa parte dos “polacos” fosse de pequenos agricultores que habitavam bairros mais afastados, a “vila” não possuía como característica de urbanização o loteamento de terrenos, o que permitia que nela a agricultura, ocupação econômica associada aos “polacos”, habitantes do lado “de cima” da “vila”, fosse praticada. Do lado “de baixo”, os descendentes de alemães eram associados economicamente à atividade industrial, onde as fábricas e suas residências eram localizadas<sup>6</sup>. Com a emancipação do município no início da década de 1960 acentua-se a mobilização política local e, de modo dinâmico, a divisão anterior assumiria a forma de disputa pela “administração”.

No lazer, o futebol teria sido um importante lugar de expressão dessa rivalidade. Segue trecho de entrevista com morador “de cima” de cerca de 60 anos de idade:

“(…) O nosso município é cortado por uma rua principal aonde eram separados como os de cima e os de baixo. A rivalidade era descontada no bico da chuteira com os times dos adultos e na ponta dos pés descalços nos mais jovens, porque não tinham condição de comprar calçados. Não era raro que o jogo terminasse em sopapo e pontapé aonde envolvia quase todos os jogadores. Tinha gente que não tinha coragem de ultrapassar um para o lado do outro com medo de ser agredido pelo time adversário. O Rio [de mesmo nome do município] tinha lugar próprio para os de baixo e para os de cima, ninguém pulava nas águas do adversário que o pau comia”.

---

<sup>5</sup> Havia também escolas e igrejas católicas espalhadas nas comunidades rurais. Enquanto as igrejas católicas permaneceram, a protestante não existe mais. Nos últimos anos têm proliferado igrejas evangélicas.

<sup>6</sup> A atividade industrial local teve seu auge nas primeiras décadas do século XX. Algumas faliram e outras foram transferidas para outros municípios. Com a decadência econômica os “alemães” deixaram em sua maioria a localidade, de modo que apenas alguns indivíduos “de baixo” tem sua ascendência alemã.

Em um primeiro momento a prefeitura se edificou do lado “de baixo”. Moradores contam sobre o tempo em que esse era o lado melhor equipado da “vila”. Além da sede da administração municipal, nele estavam as escolas, a estação da estrada de ferro, que escoava a produção industrial e também transportava passageiros, o clube social e o cinema<sup>7</sup> – estes últimos inicialmente foram propriedade particular de uma família de alemães. Hoje, a prefeitura está do lado “de cima”, bem como a principal escola. As fábricas a que se referiam não existem mais e a estrada de ferro, que agora transporta somente cargas, foi desviada para o “interior”. A estação ferroviária comporta hoje a Câmara Municipal, que anteriormente localizava-se do lado “de cima”. O clube social continua no mesmo lugar, embora sem o mesmo prestígio, e os “de cima” construíram dois outros, um fechado e freqüentado por poucos associados “de cima”, e outro de arquitetura polonesa, que é a sede do grupo folclórico polonês do município, no qual as famílias polonesas participam de festas<sup>8</sup> regulares, conhecidas pela comida típica e apresentação de dança folclórica. O cinema não existe mais.

Quando os “alemães” habitavam na localidade estes corresponderiam ao grupo de maior prestígio. Não só por seu destaque econômico, mas também, de acordo com os relatos, por terem um estilo de vida diferenciado. Dedicavam-se à leitura, às artes (havia um grupo de teatro amador, freqüentavam o cinema e contratavam músicos de fora para os bailes do clube social), maior escolaridade, alguns poucos chegaram a ter formação superior, e adotavam um planejamento familiar, tendo reduzido número de filhos quando comparado aos demais moradores. Com a partida destas famílias o lado “de baixo” deixou de ser o lado mais bem equipado.

Há uma trajetória dos moradores “de baixo” e dos “de cima”, que incide nas características que a “vila” vai assumindo. Hoje o lado “de cima” ocupa maior destaque. No que concerne à representação política, ainda que tenha sido fortuito, a prefeitura subiu e a câmara desceu. As posições das pessoas e dos equipamentos são relativas e estão em movimento.

É nesse sentido que as facções possuem um aspecto étnico. Desde 1961, ano em que a prefeitura passou a ser disputada, os segmentos políticos ligados aos

---

<sup>7</sup> O cinema era um pequeno salão, com camarotes, com um retro-projetor.

<sup>8</sup> Parece-me importante destacar que na festa que precedeu às eleições de 2008, em que compareceram, dentre outros, os principais agentes das duas facções políticas, “polacos” e não “polacos”, um grupo de pessoas tenha iniciado um brado repetitivo que se espalhou em uníssono pelo salão, a saber, “eu sou polaco”. Até onde sei, situações como essa não haviam ocorrido anteriormente. Diante da maioria afirmando sua identidade, alguns “de baixo” riam e repetiam o mesmo, enquanto outros permaneciam em silêncio.

candidatos a prefeito em parte se distinguem por uma identificação ou oposição aos “polacos”. E tomando a questão étnica como referência é possível verificar que desde a emancipação vem ocorrendo como regra uma alternância de poder entre os “de cima” e os “de baixo”<sup>9</sup>. A exceção ocorreu na eleição de 2000, na qual pela primeira vez um terceiro candidato, de fora da localidade, vence a eleição<sup>10</sup>. Após essa interrupção na alternância, ela prossegue nas duas eleições seguintes.

A partir desse princípio classificatório, efetivado com os limites dos critérios apontados, é possível dizer que as facções se compõem e recompõem continuamente. Nelas há um núcleo de pessoas mais estável e um contingente mais flutuante, o que, no entanto, não impede que existam alianças políticas mesmo entre pessoas, envolvidas diretamente nas eleições municipais, que anteriormente estavam em lados opostos.

Este trabalho mostra que a recomposição das facções é fortemente influenciada pela gestão nos períodos não eleitorais. O desempenho da “administração” ou as versões concorrentes acerca deste desempenho entram em confronto com as expectativas dos apoiadores e podem gerar dissensões internas. Quando chega o período da campanha eleitoral os lados já estão pré-definidos e determinados atos da administração relacionados à figura do prefeito são apontados como justificativa das migrações de uma para a outra facção.

Estar vinculado a um dos lados em disputa permeia a leitura dos agentes em relação à administração também em períodos não correspondentes às eleições, porque os procedimentos burocráticos tendem a ser percebidos como politicamente significativos, da perspectiva dos moradores e, às vezes, dos próprios funcionários.

Enquanto boa parte dos trabalhos sobre política municipal tem focado o período eleitoral, este tem como foco a gestão e o seu cotidiano administrativo. É a partir da observação do dia-a-dia da administração tanto de um ponto de vista interno, quanto na sua relação com os moradores, que se faz esta pesquisa.

---

<sup>9</sup> A questão dos partidos políticos será tratada no Capítulo II.

<sup>10</sup> Hoje ele se encontra inelegível, devido à reprovação de sua prestação de contas pelo Tribunal de Contas e pela Câmara Municipal. Maiores detalhes serão apresentados no Capítulo III.



\*\*\*

Serão expostos alguns “dados” quantitativos que corroboram para a compreensão do município no qual a pesquisa foi realizada, através de resultados do censo (2000) e de censos agropecuários (1996-2006) disponibilizados pelo IBGE.

Frente à questão da identidade étnica das facções políticas, em 2000 a população local se auto-declara como majoritariamente branca, 77,3%, seguida de 17,98% que se vê como parda e de 3,5%, como preta. 1,13% não declarou. Os “de cima” e os “de baixo” são moradores da “vila”, mas esta classificação não considera quase metade dos domicílios do município. Com uma média de 3,95 moradores, 54,72% das casas estão localizadas em área classificada como urbana e 45,28 % em área rural.

A economia local gira primeiramente em torno da agropecuária, ocupando 35% de sua população economicamente ativa. Sobre as propriedades agropecuárias, 83,7% são de pequenos proprietários, com até 50 hectares, e 1,3% é de propriedades com área entre 500 e 2000 hectares, que somadas correspondem a 7,6% da área total do município.

Em torno de 25% do território total são destinados ao plantio de lavouras temporárias, principalmente milho, feijão e soja, e outros 25%, ao plantio de matas e florestas de pinus, eucalipto e nativa. Às lavouras permanentes, como a fruticultura e o plantio de erva-mate, são dedicados 3,4% do território e 5,7%, para pastagens.

Comparando-se os censos agropecuários de 1996 e 2006, percebe-se que a área destinada à agropecuária aumentou em 7,3%, enquanto que o número de propriedades agropecuárias reduziu em 18,6%, o que parece indicar um processo de concentração fundiária. Nesses 10 anos as áreas destinadas ao plantio de florestas aumentaram em aproximadamente 38%, enquanto as propriedades desse ramo reduziram também em torno de 38%. É visível que muitas das áreas de pequenos proprietários vêm nos últimos dez anos substituindo o plantio de lavouras temporárias e permanentes pelo de florestas exóticas. As áreas de lavoura temporária aumentaram em 71%, enquanto as propriedades concernentes a essa atividade reduziram em 30%; as áreas de lavoura permanente aumentaram em torno de 300%, enquanto as propriedades desse ramo aumentaram em 11% e, por fim, as áreas de pastagens reduziram em 31% aproximadamente, enquanto as propriedades dessa atividade reduziram em 32%.

Depois da agropecuária a segunda principal fonte de empregos local corresponde à categoria Administração Pública e Seguridade Social, com 26% da população economicamente ativa. Em terceiro, está o comércio e a prestação de serviços ocupando 20%. E, por fim, a indústria, principalmente serrarias e olarias, ocupando 19%. Em comparação com outros municípios do Paraná apresenta um dos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano.

\*\*\*

Com o intuito de fazer pesquisa de campo fui morar no município em janeiro de 2008. Com meu olhar voltado para as questões desse trabalho lá vivi por cerca de 18 meses.

O campo, no sentido de procedimentos sistemáticos, se iniciou com minha permanência na sede da prefeitura<sup>11</sup>. Passando por diversos departamentos um dos objetivos era conhecer, grosso modo, as atribuições dos funcionários. Após enunciar meu objetivo para circular naquele espaço, fui direcionada a algumas repartições nas quais havia estrutura física (mesa e cadeira desocupadas) para que pudesse me acomodar. Nelas, senti-me muitas vezes deslocada diante da movimentação dos trabalhos. Decidi, então, ocupar-me fazendo a leitura de certos documentos, como a Lei Orgânica, enquanto observava os servidores no exercício de suas atividades. A movimentação nas salas e o modo como se debruçavam sobre suas tarefas, indicavam-me que havia uma grande quantidade de trabalho a ser realizada, não restando tempo a destinar a outros assuntos. Aos poucos percebi que o volume de trabalho variava e que havia momentos de tranqüilidade nos quais, inclusive, fui chamada para observar seus afazeres e entender como procedem. Nesse sentido, o que aprendi acerca dos procedimentos burocráticos cotidianos foi o que os funcionários me mostraram<sup>12</sup> e explicaram. Como o orçamento e boa parte das normas passam pela câmara municipal, a observação de suas sessões foi incorporada à pesquisa<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Minha entrada se deu por meio de contato com o prefeito.

<sup>12</sup> A observação nas repartições foi mais um ouvir sobre do que um ver, tanto porque meu acesso foi limitado, quanto porque é necessário um conhecimento prévio para enxergar quando se olha para o desconhecido; aquilo que se passa a sua frente é aquilo que alguém te contou que estava acontecendo.

<sup>13</sup> Acompanhei durante os primeiros seis meses da pesquisa as sessões da câmara municipal, que ocorrem uma vez por semana. Nelas não observei discussões entre os vereadores ou mesmo divergências com relação a projetos, os quais tendiam a ser aprovados por unanimidade. Quando não havia unanimidade, também não havia argumentações. No entanto, por duas vezes, os vereadores se recolheram em “reunião secreta”, às portas fechadas, para depois retornarem e apresentarem suas votações em público. Em uma

Depois de alguns meses de permanência na prefeitura e de observação das sessões dos vereadores o campo apontou para outra distinção nativa entre os moradores. Esta se dá a partir de presença ou ausência de vínculo com a administração municipal, o que fez com que expandisse meu olhar para além das instituições.

Certa vez, conversando com um funcionário em cargo de direção, em tom de desabafo ele diz algo como “as pessoas que estão fora da prefeitura sabem mais o que está acontecendo aqui dentro do que a gente”, ou talvez, “tem coisa que está acontecendo aqui dentro que tem que vir um de fora para nos contar”. Essa distinção entre os de dentro e os de fora apareceu outras vezes. Ela se dá em um sentido descritivo, na qual os moradores são qualificados a partir de uma existência ou não de vínculo institucional que possibilitaria acessar pessoas e informações em níveis e graus diferentes.

Os funcionários estavam me mostrando que os limites da administração municipal não correspondem aos limites das instituições reservadas ao seu exercício. E foi a partir dessa observação que passei a ter um olhar mais analítico sobre o meu próprio cotidiano e a participar com mais intensidade dos eventos sociais locais, freqüentados por moradores com e sem vínculo formal com a municipalidade.

Notei que o que acontece no interior da prefeitura, nas diversas gestões, é assunto que interessa à população para além de um interesse público em um sentido abstrato. As pessoas buscam saber o que os funcionários fazem, o que é dito em reuniões<sup>14</sup> e como se dão as relações entre aqueles que estão dentro da instituição. Importa saber sobre a realização de procedimentos burocráticos e de confrontá-los seja com a prescrição legal, seja com o que é considerado dever da administração.

Os servidores e os moradores que freqüentam a prefeitura têm suas ações como objeto de construções narrativas diferenciadas e rivais, nas quais o que é minimizado em uma é acentuado em outra, o que é afirmado por uma é negado pela outra, não sendo raras as atribuições ao outro de ter “distorcido” ou “inventado” a história. A prefeitura ocupa posição central nos interesses locais e para quem está dentro da administração essa atmosfera de rumores acaba gerando sensações incômodas,

---

outra situação, a sessão já havia sido formalmente encerrada e uma reunião extraordinária havia sido marcada para o dia seguinte. Quando cheguei no dia marcado, fui informada de que a extraordinária ocorrera no dia anterior, depois que fui embora.

<sup>14</sup> O grande interesse pelas reuniões e por procedimentos administrativos chamou minha atenção especialmente. Na graduação, minha monografia foi sobre a questão da autoridade entre os professores do Setor de Tecnologia da UFPR. A pesquisa mostrou que as reuniões de departamento eram, na maioria das entrevistas, apontadas como momentos da atividade acadêmica que não os interessavam, porque nelas só seriam discutidas questões “burocráticas”.

porque quando se tem acesso a mais de uma versão pode-se suspeitar de que alguém próximo está deliberadamente escondendo algo ou mesmo mentindo.

É assim que entendo o desabafo daquele diretor, que se referia ao acesso a informações, acerca do que ocorre em seu ambiente de trabalho, que ele só viria ter por meio de pessoas que não trabalham na prefeitura. É porque existe mais de uma versão sobre a gestão que alguns funcionários sentem uma certa impotência com relação ao controle do que ocorre a sua volta. Não só impotência como também desconfiança de seus pares.

Durante minha imersão no campo vivi situações semelhantes a do diretor. No meu cotidiano de pesquisa, no qual buscava em conversas e contextos informais informações sobre a administração e política municipais, tive acesso a diferentes versões. Mesmo quando meus interlocutores eram pessoas cujos laços ultrapassavam a etnografia, as descrições que chegavam até mim acerca do que elas teriam visto ou vivido eram muito diferentes. As respostas que me eram dadas às mesmas perguntas por diferentes moradores não eram as mesmas.

Pessoalmente não foi fácil prosseguir com a pesquisa diante da divergência das versões. Elas eram perturbadoras porque ao mesmo tempo em que colocavam em xeque a confiança que depositava naquelas pessoas, faziam-me pensar que talvez aos seus olhos eu não fosse digna de crédito. Quando senti o efeito das versões fiquei profundamente abatida e, de certa forma, paralisada, de modo que acabei não participando de eventos locais que eu julgava importantes para a pesquisa, como, por exemplo, os comícios, assim como passei a evitar tocar em certos assuntos com algumas pessoas.

Como durante a pesquisa procurei circular entre os segmentos das duas facções políticas do município, era de se esperar que eu fosse vista com desconfianças. De um certo modo, reconheço que meu incômodo demonstra, sim, alguma ingenuidade da minha parte. No entanto, se existem diferentes possibilidades de pertencas e de lealdades eu vivi os efeitos da lealdade às facções. Considero necessário expor aqui o modo como vivi a experiência de entrar em contato com as diferentes versões. Não as acessei primeiramente por meio de uma operação intelectual, neutra, objetiva, mas a partir do que senti quando não encontrei convergência entre as descrições que me eram dadas pelos moradores. Depois de oito meses morando na localidade fui afetada – nos termos de Favret-Saada – pelo campo.

Ser afetado é experimentar o “lugar” e as “intensidades” correspondentes ao de um nativo. É passar a fazer parte em um sistema social outro, expor-se a ele e sentir a partir dessa posição. Conhecer através da sensibilidade do etnógrafo, contudo, não significa analogia entre suas próprias “sensações, percepções e pensamentos” (Favret-Saada 2005: 158) e a dos nativos. Não é possível ser afetado como alguém que vive determinada experiência ao longo de toda uma vida ou por um período de tempo superior ao de uma pesquisa antropológica. Mas ao “conceder estatuto epistemológico” ao afeto é possível considerar aspectos da sociabilidade humana que não seriam possíveis conhecer simplesmente através de uma observação mais distanciada.

Nas palavras de Goldman, ao falar de afeto Favret-Saada se refere ao “resultado de um processo de afetar, aquém ou além da representação” (Goldman 2005: 150). A referência à representação é indispensável por conta da temática da autora, a feitiçaria. Segundo ela, como regra esta prática teria sido analisada por antropólogos anglo-saxões a partir das acusações, devido ao pressuposto de que a feitiçaria enquanto “fato” não poderia ser observada. Considerando apenas o empiricamente observável estes antropólogos teriam se utilizado de termos como “verdade”, “real”, “fato”, “ato” e “comportamento” de um modo pouco preciso para se referir aos “dados” de seu campo (Favret-Saada 2005: 156).

Mas se a feitiçaria não corresponde a uma realidade última que possa ser observada pela ciência, nestes termos, nenhuma outra prática social é. E a presente etnografia sobre administração pública encontra dificuldades comparáveis às daqueles antropólogos, porque, nesta disputa nativa acerca da realidade, não cabe à etnografia optar por uma das versões e tomá-la como “fato”. Nesse sentido a gestão municipal, em alguns de seus aspectos, também não é empiricamente observável. Mas apenas as versões sobre ela que muitas vezes estão permeadas de acusações.

No livro *Witchcraft – Confessions and acusations* (1970), Mary Douglas, discorre sobre a acusação de feitiçaria como uma forma de resolver a ambigüidade nas relações sociais. Por ser o feiticeiro considerado alguém que pode causar prejuízos, mas que dissimula sua verdadeira identidade, faz-se necessário reconhecer o inimigo que pode ser interno ao grupo ou exterior a ele. Assim, as acusações teriam funções como reafirmar ou redefinir as fronteiras dos grupos sociais e sua solidariedade, ou, ainda, “promover rivalidades faccionais, dividir a comunidade e redefinir hierarquia” (Douglas 1970: XXVI e XXVII).

O que me aproxima desta discussão sobre feitiçaria, além de uma certa analogia – guardada as devidas diferenças de contexto – da prática de acusação, são as formas de acesso às informações em campo, que, no meu caso, passam pela observação participante e pelos afetos por ela gerados. No entanto, conhecer através de acusações traz para a pesquisa questões éticas, porque, em geral, muito do que as pessoas dizem cotidianamente elas não diriam se soubessem que sua fala seria registrada e que atingiria um público superior àquele do momento da fala. Em uma conversa em que há confiança entre os interlocutores as informações são às vezes compartilhadas sem um rigor com relação à “veracidade” dos “fatos” e sem uma preocupação com os prejuízos que estas podem trazer para os sujeitos envolvidos. Mas no momento em que se registra por escrito essas conversas, retirando-as do plano local – no qual a lógica das diferentes versões faz parte das regras do jogo e que, em geral, não produz prejuízos de ordem legal (processos judiciais por improbidade administrativa, por exemplo) a ninguém – e as disponibilizando para um público externo, os “dados” podem ser vistos sob uma outra ótica.

Nem sempre os moradores me enxergavam como pesquisadora. Para alguns não cheguei a me apresentar dessa forma e para aqueles que sabiam dessa minha atividade, não sei até que ponto consideravam que eu a estava exercendo em momentos informais. Disso resulta que posso ter registrado “dados” que não seriam compartilhados caso soubessem que são nesses momentos em que estou convivendo com as pessoas e não apenas observando ou entrevistando que ocorre a dinâmica das provocações, das acusações e das diferentes versões que trato neste trabalho.

Portanto, a perspectiva adotada toma como “dado” etnográfico também rumores e versões sobre as práticas que estão inseridas em um determinado tipo de sociabilidade em que as acusações mútuas fazem parte da disputa cotidiana do “peso relativo de diferentes partes da sociedade”, como fala Moacir Palmeira (Palmeira 1992: 02). As versões são ações, por meio de sua expressão os moradores participam ativamente de um modo local de fazer “política”.

Diante do que foi exposto, o leitor poderá sentir ao longo do texto a necessidade de que os casos etnográficos escolhidos para ver as questões de que trato sendo operacionalizadas fossem mais aprofundados e detalhados. Contudo é com a preocupação de resguardar, na medida do possível, as identidades e de não causar prejuízos às relações sociais e pessoais dos moradores que optei por uma análise ancorada na etnografia, mas que toma muito cuidado com a exposição dos “dados”.

Durante o campo procurei me inserir nas duas facções – a partir de minha própria classificação sobre os pertencimentos – buscando encontrar um certo equilíbrio entre as perspectivas que serão analisadas. Contudo, embora seja um aspecto constitutivo de toda etnografia porque todo pesquisador ocupa um lugar no grupo pesquisado, há um desequilíbrio na apresentação das versões, e é por isso que me refiro muitas vezes aos “dados”, enquanto perspectivas concorrentes.

\*\*\*

No Capítulo I discuto questões decorrentes da etnografia do cotidiano administrativo dos funcionários da prefeitura. Início apresentando alguns aspectos legais sobre administração pública que possibilitam a compreensão dos conflitos que ocorrem entre funcionários cujas funções são interdependentes. Identifico duas concepções sobre o que é considerado uma boa administração pública, uma estreitamente próxima da prescrição legal, cuja ênfase está na capacidade “técnica” e no respeito às normas, e a outra cujo foco está nas pessoas e no atendimento de suas demandas. Quando no desempenho das atividades administrativas estas concepções se encontram. A divergência ocorre devido ao “tempo da burocracia”, categoria que expressa o encadeamento entre as tarefas entre os funcionários que impede que decisões não planejadas possam ser efetivadas em correspondência com a prescrição. Analiso ainda a categoria “competência”, a qual está ligada a uma percepção local de que os procedimentos efetivados pela prefeitura são politicamente significativos.

O Capítulo II discorre sobre a redistribuição exercida pela prefeitura durante a gestão, seja através de benefícios ou da prestação dos serviços públicos. Identifico um modo particular de viver os resultados das eleições municipais: devido à percepção de que a “política” é exercida também dentro da gestão, moradores evitam dirigir-se à prefeitura para realizar solicitações quando não é a facção com a qual são identificados que está no poder. A prestação é vista como advinda do próprio prefeito, o que leva a uma questão moral de evitação de pedir e receber ofertas de uma facção política adversária. No que concerne à relação entre moradores e servidores públicos, os movimentos dos últimos tendem a ser avaliados como a serviço do prefeito e, portanto, baseados em critérios parciais. Com a sucessão, os funcionários efetivos podem ter suas rotinas alteradas; ao serem remanejados ou ao passarem a conviver com um chefe

político que não apoiaram e com funcionários comissionados avaliados como aliados dele.

No Capítulo III discuto as versões. Procuo mostrar como o que ocorre durante a gestão recompõem as facções que se apresentam nas eleições municipais. Em todo o trabalho a ênfase está nas relações de conflito que têm por base a rivalidade a partir de lealdades políticas opostas.



## Capítulo I

### O “tempo da burocracia”.

Neste capítulo o olhar se volta para o interior da prefeitura, para seu funcionamento administrativo cotidiano. Como instituição estatal que é, recebe receitas, fruto da arrecadação de tributos municipais e de repasses das esferas estadual e federal, e a partir delas, além de manter o andamento de suas atividades, destina serviços e benefícios à população. Seu funcionamento e o dos serviços públicos que oferece estão ancorados na relação entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas<sup>15</sup>, movimentando os servidores<sup>16</sup> municipais, cada qual em sua atribuição, na execução do planejamento elaborado pela administração. Foi a partir da observação deste dia-a-dia dos funcionários na prefeitura, vinculado a questões orçamentárias, que se deu o registro etnográfico que aqui será apresentado.

#### 1. A prescrição.

As práticas adotadas pelos funcionários têm como pano de fundo um arcabouço legal que institui regras e procedimentos a serem seguidos. Dispõem sobre a administração pública municipal leis federais, como a Constituição, a Lei 4320/64, sobre o orçamento, a Lei 8666/93, a respeito das licitações, o Decreto 5450/2005, acerca da modalidade eletrônica de licitação, a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, leis municipais, como a Lei Orgânica, dentre outras. Estas leis complementam-se e devem ser tomadas em conjunto. Destaco a Lei de Responsabilidade Fiscal como um marco, porque suas determinações são apontadas pelos servidores lotados na sede como responsáveis por mudanças nos procedimentos administrativos que até então vinham sendo adotados na prefeitura.

O dinheiro público possui afastamentos da idéia de equivalente universal. Se a moeda enquanto equivalente universal oblitera as diferenças qualitativas dos objetos, reduzindo-as a uma questão quantitativa, ao preço de mercado, ao seu valor estritamente econômico, o dinheiro público, por outro lado, é qualificado. Existem leis que

---

<sup>15</sup> Empenho é o ato da autoridade competente, prefeito, que reconhece que há para a administração pagamentos pendentes, os quais é obrigada a quitar.

<sup>16</sup> Os servidores são recrutados através de concursos públicos, de contratações ou de nomeações para cargos em comissão. Os cargos em comissão são, de acordo com a Lei Orgânica, exclusivos para atribuições de assessoramento, chefia e direção, isto é, para os diretores de departamentos, chefes de divisões e assessores.

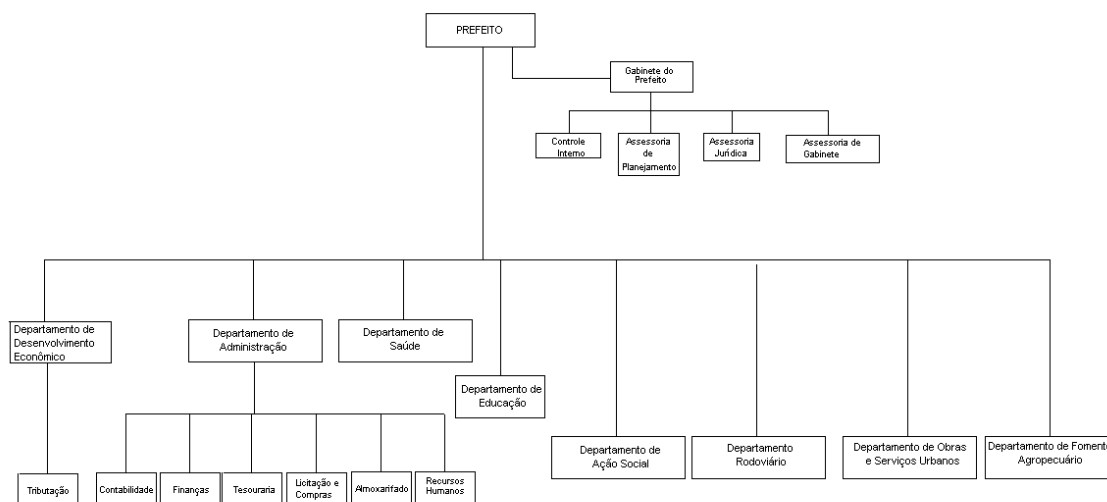
prescrevem como administrá-lo. A questão quantitativa é apenas um dos fatores que deve ser levado em conta, pois cada recurso é destinado para o empenho de despesas específicas. Além de um destino, possui vigência, deixa de existir se os funcionários por ele responsáveis não estiverem atentos aos prazos e aos procedimentos que devem ser adotados para empenhá-lo. É, portanto, dinheiro de outra natureza. Uma despesa que seria considerada em acordo com a lei caso fosse particular, pode estar em desacordo quando é pública, pois enquanto nas atividades do âmbito privado tudo o que não está proibido é permitido, nas públicas tudo o que não está permitido é proibido.

Foram selecionadas algumas determinações a partir das leis supracitadas e da Lei de Estrutura Administrativa de 2005, de caráter municipal, que dispõe sobre quais são os órgãos administrativos que compõe a prefeitura. Sua apresentação será necessária porque são leis que balizam as ações dos funcionários, contribuindo para a compreensão da descrição e da análise etnográfica.

A administração do município “é exercida pelo prefeito municipal, auxiliado pelo Vice-Prefeito e Diretores de Departamento e pelos servidores municipais, no exercício das atribuições de sua competência constitucional, legal e regulamentar” (Lei Orgânica). É constituída através da Chefia do Executivo, cujas atribuições cabem ao prefeito; do Gabinete do Prefeito, destinado à assessoria e controle das atividades do prefeito e demais órgãos da prefeitura; do Departamento de Administração, órgão que centraliza os recursos financeiros da prefeitura em uma conta bancária vinculada à Divisão de Finanças<sup>17</sup>, gerenciados pelo diretor administrativo e pelo prefeito (com exceção do Fundo de Saúde, que detém conta bancária própria e cujos recursos são gerenciados pelo diretor do Departamento de Saúde, responsabilizando-se por eles juntamente com o prefeito); do Departamento de Saúde, ao qual o prefeito é obrigado a destinar pelo menos 15% dos recursos; do Departamento da Educação, cujo mínimo constitucional é 25%; do Departamento de Ação Social, do Departamento de Desenvolvimento Econômico, do Departamento Rodoviário, do Departamento de Fomento Agropecuário e Meio Ambiente e do Departamento de Obras e Serviços Urbanos. Segue organograma. A hierarquia com relação aos departamentos é nativa.

---

<sup>17</sup> Os departamentos empenham despesas que são pagas através da Divisão de Finanças.



O funcionamento das atividades da administração depende de um orçamento proposto pela prefeitura e aprovado pela câmara, que se divide em receitas e despesas em rubricas específicas. Durante um exercício financeiro, período temporal que coincide com o ano civil, são arrecadadas receitas e são empenhadas despesas. As receitas advêm dos impostos<sup>18</sup>, taxas e contribuições municipais, e do repasse de recursos estaduais (como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços) e federais (como o Fundo de Participação dos Municípios). Cada despesa deve ser discriminada em categorias, conforme a lei 4320/64, dividindo-se em despesas correntes (para despesas de custeio<sup>19</sup>, como material de consumo, serviços de terceiros, dentre outros, e para transferências correntes, como inativos e pensionistas) e despesas de capital (para investimentos, como obras públicas, equipamentos e instalações, material permanente<sup>20</sup>, e para inversões financeiras, como a aquisição de imóveis). Por meio delas o dinheiro público é qualificado.

É dever da administração municipal elaborar Plano Plurianual de Investimentos, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual e enviá-los para aprovação dos vereadores na câmara municipal. O Plano Plurianual é uma lei elaborada no primeiro exercício financeiro da gestão que determina diretrizes, objetivos e metas da administração para os próximos exercícios da gestão e para o primeiro exercício da seguinte. As Diretrizes Orçamentárias são elaboradas anualmente e nela estão contidas

<sup>18</sup> Os impostos municipais são: a) sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, b) sobre a Transmissão de Bens Imóveis, c) sobre Serviços de Qualquer Natureza.

<sup>19</sup> Despesas de custeio dizem respeito àquelas destinadas à manutenção de serviços já criados.

<sup>20</sup> Material permanente são os materiais com duração superior a dois anos (conforme a lei 4320/64).

as projeções do orçamento para o próximo exercício financeiro, as despesas de capital, os critérios para que os recursos sejam distribuídos entre os órgãos da administração municipal, as diretrizes para a política de pessoal, e, por fim, orientações para a Lei Orçamentária Anual. Esta última estima as receitas e determina as despesas para o exercício seguinte.

O Orçamento Anual estabelece dotações<sup>21</sup> orçamentárias e, assim, autoriza despesas para um exercício financeiro, fixando seus limites. Caso alguma despesa não seja computada ou se o valor previsto para ela for insuficiente, é permitida a abertura de créditos adicionais<sup>22</sup>. Após sua promulgação, cabe ao prefeito, ordenador de despesa, aprovar cotas trimestrais para sua aplicação pelas unidades orçamentárias<sup>23</sup>, que podem ser alteradas ao longo do exercício financeiro, desde que não ultrapassem os limites das dotações. A legislação permite que as dotações atribuídas às unidades orçamentárias sejam nesta prefeitura centralizadas pelo Departamento da Administração.

A verificação da aplicação das cotas trimestrais pelas unidades orçamentárias é realizada por um controle interno de caráter contábil que observa o cumprimento do programa de trabalho em termos monetários e efetivos. A execução orçamentária também é verificada pela câmara municipal – através das contas prestadas pela administração de cada exercício – no que concerne ao cumprimento do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento e à legalidade na guarda e no emprego dos recursos públicos. As contas também são prestadas ao Tribunal de Contas Estadual, o qual emite parecer prévio, que só deixa de prevalecer se pelo menos dois terços dos vereadores assim decidirem.

As dotações possuem um saldo, do qual vão-se subtraindo as despesas, de acordo com o prévio empenho. As despesas só podem ser pagas após autorização, através de documentação contábil denominada ordem de pagamento, que é emitida após a verificação de documentos que comprovem o direito adquirido pelo credor. É necessário que sejam verificados o que se deve, quanto e a quem por meio da análise do contrato firmado, da nota de empenho e dos comprovantes de que os materiais foram

---

<sup>21</sup> Dotação é o “limite de crédito consignado na lei de orçamento ou crédito adicional para atender determinada despesa” ([www.portaltransparencia.gov.br/glossario](http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario)).

<sup>22</sup> Se a dotação não for suficiente, é possível abrir Crédito Suplementar; se não houver dotação específica, Crédito Especial; e em caso de emergências como em situações de guerra ou calamidade pública, Crédito Extraordinário.

<sup>23</sup> Unidades orçamentárias são aquelas que a Lei Orçamentária destina dotações específicas. No caso deste município recebem dotações para a sua manutenção a Câmara Municipal, o Gabinete do Prefeito e cada um dos departamentos.

entregues ou de que os serviços foram prestados. Os pagamentos da administração aos seus credores devem ser realizados pela Tesouraria da prefeitura.

Há um processo anterior ao empenho das despesas, as licitações. Ao longo dos exercícios financeiros são realizadas licitações<sup>24</sup> que permitem que as unidades orçamentárias empenhem despesas. Os procedimentos envolvidos na realização das licitações são atribuições de uma comissão permanente, nomeada, constituída por pelo menos três servidores, dos quais dois devem ser efetivos. Ao final de cada ano, não podem todos seus membros ser reconduzidos para o exercício seguinte. Para o exame das minutas dos editais de licitação, dos contratos, para a emissão de pareceres sobre as licitações e sobre os casos de sua dispensa ou inexigibilidade, a administração conta com uma assessoria jurídica.

Para participar do processo licitatório os fornecedores devem comprovar através de documentação sua habilitação jurídica, sua qualificação técnica, sua qualificação econômico-financeira e sua regularidade fiscal. De acordo com a Lei 8666-93 essa documentação não é obrigatória para a modalidade convite.

As licitações dividem-se em uma fase interna à prefeitura, preparatória, e uma fase externa, quando elas são tornadas públicas através de avisos com o resumo dos editais, em diferentes meios de comunicação e com um prazo mínimo de publicidade conforme a sua modalidade. As modalidades de licitação mais utilizadas na prefeitura são: concorrência, convite e pregão eletrônico<sup>25</sup>, cujos critérios podem ser: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e menor lance. Para a escolha de determinada modalidade são observados os prazos mínimos e obrigatórios de publicidade e a estimativa do valor da despesa, conforme categorias como Obras e Serviços de Engenharia e Compras e Serviços. Há ainda casos de dispensa de licitação, para a categoria Obras e Serviços de Engenharia quando seu valor não ultrapassa quinze mil reais, para a categoria Outros Serviços e Compras quando não ultrapassa oito mil reais, e outros.

---

<sup>24</sup> Em geral, as licitações têm a duração de um ano, podendo ocorrer, em alguns casos, prorrogação. No caso do último ano da gestão, as licitações devem acabar no máximo em dezembro, pois não é permitido assumir compromissos financeiros para depois do término do mandato do prefeito.

<sup>25</sup> O pregão eletrônico foi instituído como modalidade de licitação do tipo menor preço em 2005, através do Decreto Federal 5450. Ela permite que os fornecedores de bens ou serviços disputem à distância, em sessões públicas através de *site* específico na *Internet*.

A licitação ocorre em repartição própria<sup>26</sup>, na sede da prefeitura, e é iniciada com a abertura de processo administrativo, que deve ser autorizado, indicando seu objeto e sua dotação. Ao longo do processo devem ser anexados documentos que comprovem que todos os atos prescritos foram realizados. No caso de pequenas unidades administrativas, como a que trata este trabalho, devido ao reduzido número de servidores, para a modalidade convite não é obrigatória constituição de comissão, podendo ser realizada por um funcionário designado formalmente para esta função. Nas licitações presenciais, no dia marcado se dá, em ato público<sup>27</sup>, a abertura dos envelopes que contém a documentação que comprova a habilitação dos fornecedores concorrentes, a abertura dos envelopes com as propostas daqueles que comprovaram habilitação, a análise do cumprimento dos requisitos do edital, julgamento através do qual as propostas são classificadas e, por fim, deliberação e confirmação acerca da proposta mais favorável para celebrar contrato pela autoridade competente. No caso do pregão eletrônico, a etapa competitiva é feita à distância, através da qual as ofertas são ordenadas. Em seguida, o funcionário nomeado pregoeiro abre o envelope com a documentação comprobatória do participante que apresentou a melhor proposta. Comprovadas as exigências, este é declarado vencedor.

O artigo 15 da Lei 8666 estabelece como preferencial que as aquisições ou contratações dos órgãos públicos se dêem através de sistema chamado Registro de Preços. Por meio do Registro de Preços todos os departamentos da prefeitura que necessitam de um mesmo objeto podem participar de uma única licitação, dispensando que cada um faça sua própria. O edital para a abertura de licitação para aquisição ou contratação na forma de Registro de Preços deve estimar a quantidade de seus objetos que podem<sup>28</sup> ser adquiridos ao longo de prazo estipulado. Durante a vigência da Ata de Registro de Preços podem ser realizadas aquisições ou contratos conforme as necessidades de cada departamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal instaura uma série de procedimentos formais a serem adotados e apresentados para órgãos de fiscalização interno e externos à administração por meio dos quais as prescrições anteriores são cumpridas. Ela obriga

---

<sup>26</sup> As licitações podem ocorrer em outro local por motivo de interesse público, apresentadas as devidas justificativas. No caso do pregão eletrônico, o pregoeiro faz a etapa da disputa pela Internet. A verificação da documentação comprobatória da habilitação do vencedor é feita posteriormente.

<sup>27</sup> Nesta prefeitura é realizada em uma pequena sala. Durante a pesquisa nenhum morador local que não fosse licitante acompanhou os eventos.

<sup>28</sup> A administração não é obrigada a estabelecer contrato devido ao registro de preços.

a administração a realizar um planejamento mais detalhado e a apresentar seus resultados em vários períodos ao longo dos exercícios financeiros da gestão<sup>29</sup>.

De acordo com um dos servidores da prefeitura com atribuições contábeis, ainda que a responsabilidade de planejamento da ação governamental sempre tenha sido de responsabilidade do prefeito, na prática o planejamento servia apenas para o cumprimento formal das prescrições. A LRF teria disciplinado a conduta administrativa estabelecendo regras para que os objetivos governamentais presentes no Plano Plurianual correspondam efetivamente às ações praticadas pelo governo. Antes da LRF o planejamento não seria elaborado com base em uma avaliação “criteriosa” de sua viabilidade econômica. Este servidor destaca como objetivos da nova lei a limitação da dívida pública e a limitação dos gastos com pessoal. Ela fixa as despesas totais com pessoal para os municípios em, no máximo, 60%, 6% para o Poder Legislativo e 54% para o Executivo.

## 2. O dia-a-dia da administração.

A sede da prefeitura fica localizada na região urbanizada do município. Na sede estão o gabinete do prefeito, o Departamento da Administração, o Departamento Rodoviário, o Departamento de Obras e Serviços Urbanos e o Departamento de Fomento Agropecuário e Meio Ambiente. O Departamento de Saúde fica localizado no hospital municipal, o Departamento de Educação fica localizado em uma das escolas municipais e o Departamento de Ação Social fica localizado em edifício próprio. Todos ficam muito próximos e a distância entre eles e a sede é de cerca de dois quarteirões.

A opção pelas aquisições através de Sistema de Registro de Preços é prática preferencial na administração municipal, isto é, quando há um objeto em comum entre

---

<sup>29</sup> Por exemplo, ela especifica quais são os itens que deve conter o Relatório de Execução Orçamentária, previsto na Constituição Federal – como o balanço orçamentário e o demonstrativo das execuções, das receitas e das despesas, discriminando por categorias econômicas, relacionando-as a suas fontes e dotações, respectivamente – e estipula sua publicação bimestralmente. Ela adiciona à Lei de Diretrizes Orçamentárias Anexo de Metas Fiscais – no qual devem estar contidas as metas anuais com relação às receitas, despesas, resultados e montante da dívida, para o exercício financeiro corrente e para os próximos dois – e Anexo de Riscos Fiscais – no qual deve haver avaliação dos saldos devidos contingentes e previsão de riscos que possam vir a afetar o orçamento, apontando quais serão as medidas tomadas no caso de se concretizarem. A LRF ainda determina que o projeto de Lei Orçamentária contenha Reserva de Contingência, sobre a qual a Lei de Diretrizes Orçamentárias disporá sobre seu montante e sobre como utilizá-lo, visando o suprimento de saldos devidos contingentes e eventos fiscais imprevistos. Aprovada a Lei Orçamentária ela fixa que a administração deve estabelecer em 30 dias sua programação financeira e o cronograma sobre como será executada mensalmente. Ao final de cada quadrimestre deve emitir, ainda, Relatório de Gestão Fiscal.

os departamentos é feita uma única licitação. A licitação é realizada pela Divisão de Licitações e Compras, que lavra Ata de Registro de Preços. Como esse sistema permite que as aquisições sejam feitas quando melhor convier aos participantes da Ata, esta divisão é um local movimentado. Os diretores de departamento dirigem-se a ela com frequência seja para solicitar despesas através de abertura de processo licitatório e requisição de ordem de compra, seja para verificar se o que desejam comprar está na Ata, quais as quantidades disponíveis e também para solicitar que a aquisição seja efetivada. Quando o objeto não está presente na Ata ou em quantidades insuficientes, se estiver em conformidade com os planejamentos prescritos, os diretores apresentam suas solicitações para que seja realizado processo licitatório para aquele objeto, que levará na modalidade concorrência mais de trinta dias, respeitando o prazo mínimo de publicação, para que o evento ocorra, somando-se a ele o prazo para a entrada de recursos, e o prazo máximo de cinco dias úteis para a entrega do material pelos fornecedores. Na prática, esse tempo pode ser ainda maior, seja em função da “competência”<sup>30</sup> de cada um dos servidores envolvidos, ou devido a fatores externos aos funcionários públicos, como o não comparecimento de empresas no dia de licitação presencial, a não comprovação de suas habilitações na presencial e na eletrônica ou a não participação das empresas em alguns dos itens<sup>31</sup> da licitação. Outro entrave pode ocorrer quando da entrega do produto, no caso de ele não ser compatível com os requisitos esperados. Nesse caso, entram em cena os servidores, que devem tomar as medidas necessárias para a sua devolução e reposição.

De todo modo, o período de tempo envolvido em uma licitação do começo ao fim de seu processo exige dos diretores de departamento que além de todos os planejamentos prescritos, façam um planejamento que lhes permitam saber o que vão precisar, em que quantidade e quando irão utilizá-lo. E esse planejamento é um exemplo de uma mudança concreta trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A modalidade corrente era a convite, por meio da qual a legislação não cobrava que as empresas apresentassem documentação que comprovasse sua habilitação fiscal e qualificação econômica ou técnica, e sem a exigência de que os procedimentos administrativos detalhados instituídos pela LRF fossem realizados, os diretores não se

---

<sup>30</sup> A categoria “competência” será discutida adiante. Por meio do termo “incompetente” ou de frases que indicam este sentido o desempenho dos servidores são classificados.

<sup>31</sup> Antes de qualquer modalidade de licitação é realizada cotação de preços com pelo menos três empresas para estabelecer “preço admissível”. No entanto, nem sempre as empresas que apresentam seus preços na cotação participam da licitação, de modo que o preço admissível de alguns itens pode estar abaixo do lance que os licitantes estariam dispostos a dar.



sentiam pressionados a realizar planejamentos como agora. Quando alguma falta era vislumbrada, em aproximadamente uma semana ela era suprida. Depois da LRF passa a ser necessário observar vários fatores, antes dispensáveis, visando evitar entraves burocráticos futuros e a paralisação de alguma atividade por falta de planejamento acerca das despesas.

A partir de 2005 as atividades que antes eram realizadas por um único funcionário, passaram a mobilizar cerca de nove servidores. As aquisições, centralizadas na sede da prefeitura para atender todos os departamentos e divisões, passam a exigir que uma série de novos procedimentos sejam adotados, alterando o modo de funcionamento anterior. Na atual gestão, iniciada em 2009, as licitações continuam centralizadas, mas as compras foram descentralizadas. Cada departamento passou a ter funcionários (alguns efetivos e outros comissionados) envolvidos neste processo. Esse incremento no número de servidores voltados a essas tarefas é significativo e decorrente das imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Uma lei que visa controlar gastos públicos teve como primeiro efeito aumentá-los.

Quando da minha permanência na sede da prefeitura estava orientada basicamente por duas questões: entender minimamente as atribuições dos servidores ali lotados e acessar o que eles pensavam acerca dos procedimentos burocráticos, através de narrativas por eles contadas sobre suas atribuições e dos demais servidores municipais e de minha própria observação. Depois de algum tempo percebi a centralidade da interdependência das atividades dos funcionários. Diariamente cada um dos funcionários no exercício de suas atribuições toma pequenas decisões que incidem nas atividades exercidas por outros funcionários.

Estas decisões cotidianas, que podem estar sendo orientadas simplesmente pela busca do que consideram um bom desempenho de suas atividades, são na administração pública questões “administrativas” que trazem conseqüências para as atribuições de seus colegas. Há, portanto, expectativas com relação ao modo como as tarefas são desempenhadas por seus pares que podem ser efetivadas ou não.

Em uma prefeitura, como em outras instituições estatais, qualquer atividade realizada envolve pequenas ou grandes decisões, como a feitura dos cafezinhos, a limpeza de banheiros, a manutenção dos equipamentos, os telefonemas, a necessidade de recorrer a colegas para a obtenção de informações sobre uma área que não se domina, a confiança nas informações passadas pelos colegas, os carimbos e assinaturas nos documentos, os planejamentos. No limite, cada ação de cada funcionário no

exercício de suas atribuições depende de uma decisão que é “administrativa” e/ou “política” e orientada por uma concepção de como se deve dar a administração em geral e o seu próprio trabalho em particular.

E foi a partir dessa relação de interdependência entre os servidores e de como eles se manifestavam com relação ao trabalho dos demais que enxerguei que eles se orientavam por concepções acerca da administração pública distintas. Analiticamente procurei condensar a pluralidade observada em duas concepções, que serão apresentadas a seguir.

### *A concepção da contingência*

A primeira concepção duvida que, em uma prefeitura de pequeno porte, fazer planejamentos com uma antecedência superior a um ano corresponda a uma boa administração. Ela duvida da previsibilidade e reconhece que a contingência acontece, devendo existir um espaço para a ação quando ela chegar.

A *concepção da contingência* enfatiza a parcimônia, a moderação das despesas, para que seja possível dar conta de imprevistos. Com uma arrecadação média mensal em torno de quinhentos mil reais, os recursos destinados para cada departamento são considerados pelos diretores insuficientes. Devido a essa limitação dos recursos municipais, para essa concepção o mais adequado é comprar menos, ainda que sucessivamente, em vez de empenhar grandes somas em função de um planejamento que pode se revelar inadequado.

Diante dos recursos disponíveis e de todas as atividades desempenhadas por cada um dos departamentos os planejamentos são consideradas ferramentas pouco eficazes. Devido à possibilidade de contingências e aos limites financeiros impostos, não seria possível elaborar licitações que cubram o total dos objetos que possam vir a ser necessários para um departamento, principalmente no que diz respeito a equipamentos, que podem sofrer avarias a qualquer momento, e a peças de reposição para veículos. Mais de uma vez ouvi queixas, irônicas, de o funcionalismo não ser dotado de bolas de cristal ou outros objetos mágicos que o habilitassem a fazer uma licitação ótima, na qual nada falta e que nada sobra<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Bezerra (1999) em sua pesquisa sobre parlamentares, cita o depoimento a CPMI do Orçamento de senadores que apontam a dificuldade de se estabelecer valores de programas e projetos. O senador Jutahy Magalhães teria argumentado que “Alocamos recursos sem saber, necessariamente, se serão suficientes

Os departamentos apontados como mais suscetíveis a tais condições seriam o Rodoviário e o de Saúde. No caso do Departamento Rodoviário, boa parte dos veículos, sejam carros, ônibus ou maquinários, já têm muitos anos de uso, o que acarreta consertos freqüentes. Peças automotivas que, em geral, têm um custo elevado precisam estar contidas em licitações para que em caso de problemas mecânicos elas possam ser trocadas por outras em perfeito estado, de modo a reduzir o período que o automóvel ficará parado. No entanto, o planejamento para a elaboração de licitações neste departamento é visto como um desafio, porque para ser ótimo seria preciso dar conta de prever quando cada uma das peças, de cada um dos veículos, vai estragar. Como problema adicional, para este departamento não há a obrigatoriedade de que a prefeitura destine recursos mínimos. Diante do acaso e dos poucos recursos, os servidores que ocupam o cargo de mecânico detêm um conhecimento “técnico” indispensável que fornece suporte para os planejamentos administrativos deste departamento. De sua “competência” depende a adequada vistoria regular dos carros, para que as licitações sejam elaboradas com base em alguns critérios de previsibilidade.

O Departamento de Saúde também encontraria dificuldades nesse sentido, embora se diferencie do Departamento Rodoviário por receber recursos da prefeitura com limites mínimos fixados e por ter um fundo próprio. Mas há problemas equivalentes porque no hospital há uma série de equipamentos de alto custo que podem sofrer avarias ao longo dos exercícios financeiros. Quando isso ocorre, os serviços prestados à população que dependem de seu perfeito funcionamento são paralisados até o seu conserto ou a reposição por um novo. Diferentemente dos veículos que os próprios servidores da prefeitura (os mecânicos) são capazes de consertar, não há servidores qualificados para o reparo de equipamentos hospitalares, de modo que se faz necessária a contratação de prestação de serviços através de licitação. A própria previsibilidade, ainda que precária, de quando um equipamento possa vir a falhar fica, com isso, comprometida.

Além da questão dos equipamentos, o hospital oferece à população a realização de exames clínicos através de licitações com laboratórios de análises clínicas. As licitações são feitas para cada tipo de exame, o que implica a previsibilidade da quantidade de cada um que será realizada dentro de um período de tempo. Mas de

---

ou não. Às vezes coloca-se de menos, às vezes de mais”. No mesmo sentido, o senador Dário Pereira teria complementado que “Cabe aos parlamentares fazer adivinhações” (Bezerra 1999: 88).

acordo com auxiliares de enfermagem nem sempre há regularidade na procura. Ainda que existam registros de quais os exames que foram realizados em exercícios financeiros anteriores, há licitações que não são perfeitamente adequadas às demandas. Já teriam ocorrido casos em que para determinados exames foi licitada quantidade superior à demanda e que para outros tipos de exame a demanda superou a quantidade licitada. Portanto, neste departamento a previsibilidade depende da “competência” das auxiliares de enfermagem para o adequado registro com relação à saída de exames e de procuras que não puderam ser atendidas.

Tanto no caso do Departamento Rodoviário, quanto no de Saúde, são servidores dos mais baixos níveis hierárquicos que detêm o saber prático estratégico para que a administração funcione bem. Os funcionários da Divisão de Licitações e o próprio diretor do Departamento da Administração reconhecem a dependência que têm dos mecânicos, dos auxiliares de enfermagem, de carpinteiros e outros. Eles dizem que não é possível realizar um bom planejamento sem a contribuição decisiva destes profissionais, os quais, inclusive, são chamados muitas vezes para a elaboração de licitações no Departamento da Administração; há uma descentralização dos saberes e decisões. No entanto, não são dotados do mesmo prestígio daqueles servidores que dependem de suas informações para executar adequadamente suas próprias atribuições.

Em geral, quando servidores – do mais alto ao mais baixo nível hierárquico – adotam uma argumentação com base na concepção da contingência é comum a referência à possibilidade de situações em que a população possa vir a sofrer algum prejuízo. Eles argumentam que seria mais adequado se os diretores não precisassem tentar dar conta de prever carências em toda parte, porque apesar do grande esforço despendido nessa tarefa parte do que foi licitado pode não ser necessário e pode faltar o que não foi contemplado. Através da elaboração de licitações mais modestas a prefeitura não comprometeria parte de seus recursos e criaria uma margem para que eventualidades possam ser supridas, sem causar prejuízos aos destinatários dos serviços públicos. Contudo, devido às especificidades do empenho do dinheiro público, esperar pelo surgimento da demanda cria uma lacuna para o seu suprimento, devido ao tempo envolvido nas licitações. Por isso, há nessa concepção a idéia de que a legislação que determina o atual processo licitatório, assim como a sua fiscalização, são inadequados para um município de pequeno porte.

O bom administrador seria, de acordo com esta concepção, aquele que não se preocupa com questões meramente “burocráticas” e que para fazê-las cumprir ignora

peças e suas necessidades. O bom administrador não seria o burocrata que em sua “insensibilidade” só enxerga o universo das leis. Espera-se do administrador ação diante dos entraves legais, resolução dos problemas e não subserviência cega às normas.

Abner Cohen (1978) apresenta uma análise acerca de relações informais em contextos organizados de modo racional burocrático que ilumina a compreensão da concepção da contingência, acima apresentada. O caso que ele expõe é o de uma importante instituição financeira, localizada em uma metrópole de um país desenvolvido e industrializado, a City de Londres.

Consoante Cohen, a City de Londres era dominada por elites econômicas que realizavam diariamente transações econômicas envolvendo milhões da moeda britânica que prescindiam da utilização de contratos devidamente assinados pelas partes envolvidas quando de sua realização. Negócios que comprometiam enormes somas e que implicavam grandes riscos eram efetuados por meio de conversas, pessoalmente ou por telefone, proporcionando assim maior fluidez das relações econômicas. No entanto, a existência dessas relações informais não significava um atraso ou um empecilho a ser superado pelos membros da City. Ao contrário, elas eram apontadas como responsáveis por sua eficiência, por sua dinâmica e por sua velocidade na direção dos negócios.

O autor mostra que as relações informais não são próprias de sociedades que não dispõem de instituições formais ou de países classificados como “atrasados”. Sua análise demonstra pioneirismo, pois em vez de sugerir uma superação ou de argumentar que relações informais são próprias de sociedades tribais, arcaicas, tradicionais ou de terceiro mundo, apresenta um caso em que o sucesso de uma grande instituição financeira dependia também dessas relações. Sua argumentação aponta para que nem sempre práticas informais são práticas paralelas entre pessoas de honestidade duvidosa.

Percebo uma certa convergência entre o contexto analisado por Cohen e os argumentos presentes na concepção da contingência acerca da administração pública de um município com poucos recursos. Em ambos há a idéia de que o tempo destinado a questões burocráticas é um empecilho para o bom andamento das atividades que realizam. A legitimidade dessa concepção local baseia-se na produção de resultados concretos considerados eficientes, no suprimento das necessidades da população e dos servidores e na maximização do dinheiro público. Não há nela a idéia de apropriação indevida de recursos públicos, mas de que através da supressão de algumas etapas dos procedimentos administrativos implicados na aquisição de bens e serviços seria possível empregar os recursos municipais de modo a atingir resultados mais eficientes. Entendê-

la como uma tentativa de corrupção é perder de vista o essencial para a análise antropológica.

Para Tone Sissener (2001), a corrupção entendida como o uso do público para ganhos privados “é estreita demais e excessivamente preocupada com a ilegalidade das práticas<sup>33</sup>” (Sissener 2001: 01). Sua proposta é, através de etnografias que mostrem como os sujeitos avaliam contextualmente suas próprias práticas, buscar uma compreensão mais ampla do fenômeno social classificado como corrupção.

Consoante Sissener, quando a compreensão de um fenômeno ambíguo como corrupção se dá apenas a partir de uma perspectiva legalista, nos termos de transgressão de uma lei, perde-se de vista importantes questões. Uma das deficiências de um olhar exclusivamente legal se dá devido a sua dependência de leis que definem quais práticas correspondem à corrupção – e que as proíbem. Ao focar estritamente nos casos arrolados pelas leis somos impedidos de lançar luz sobre outros comportamentos que poderiam ser considerados corrupção, assim como para outras formas de “regulamentação da distinção entre o público e o privado”. Além disso, esta perspectiva depende do pressuposto de que as leis não estão a serviço de interesses específicos, ou seja, de que elas não são “políticas” (Sissener 2001: 05) ou resultantes da ação política.

A abordagem legal depende da noção de que os sistemas legais são de algum modo neutros, objetivos e não-políticos (Williams 1999), mas a atividade corrupta não é uma forma de agir objetiva que existe no vácuo. É um ato social e seu significado deve ser entendido em referência às relações sociais entre pessoas em conformações históricas específicas (Sissener 2001: 05).

Uma instituição estatal regida pelo princípio de organização burocrático, nos termos weberianos, não implica que as pessoas que se relacionam nesse contexto sejam orientadas exclusivamente por esse princípio, o modo como compreendem as situações que vivem podem estar baseados em regras sociais e morais de outras esferas da sociabilidade humana. Corrupção é um fenômeno que não pode ser tomado como conhecido e que precisa ser analisado contextualmente, a partir das lógicas que orientam as condutas nativas cotidianas. Para autora, o uso do termo deve se restringir ao seu sentido estrito, incluindo atos como apropriações indevidas, desfalques, desvios e abusos de poder.

---

<sup>33</sup> Tradução livre da autora.

### A concepção da previsibilidade

A segunda concepção local acerca da administração pública acredita que é possível fazer previsões adequadas e que através delas os planejamentos podem ser bem sucedidos. Para ela, a boa administração é aquela realizada por “técnicos”, por servidores qualificados<sup>34</sup> que se orientam unicamente pelo arcabouço legal.

A *concepção da previsibilidade* confia na capacidade de antecipar quais serão as necessidades ao longo da gestão e de cada exercício financeiro e de expressá-las em planejamentos, reduzindo assim as eventualidades ao limite antevisto. A população (ou as demandas da população) deve ser levada em consideração na fase de planejamento das atividades. Nas demais etapas, o plano deve ser executado conforme o previsto, independentemente de contingências, dando-se seguimento a uma série de procedimentos administrativos que precisam ser executados em uma ordem e tempo pré-determinados.

Ignorando possíveis efeitos indesejados, a boa administração é, para essa concepção, aquela que é imune aos acontecimentos exteriores ao universo dos documentos e da correspondência com as leis na guarda e emprego dos bens públicos.

O bom administrador é o burocrata, que detém conhecimentos técnicos e que deles se utiliza para governar. Através da formação de uma equipe de trabalho de “técnicos” seria possível elaborar planejamentos eficientes, que não criam impasses entre a realização dos procedimentos administrativos e o suprimento das necessidades. A Lei de Responsabilidade Fiscal é considerada um avanço na busca pela transparência dos serviços públicos e não um entrave para a sua execução. A dificuldade na elaboração de licitações seria fruto da “incompetência” de funcionários e não de falhas na prescrição legal.

Esta concepção aproxima-se da idéia de uma teodicéia secular, discutida por Herzfeld (1992). Para Herzfeld, de acordo com as representações produzidas pelo Estado, a única noção de pertencimento considerada legítima é o pertencimento à nação, qualquer outra é confrontada com essa e deslegitimada.

---

<sup>34</sup> A técnica e a qualificação a que essa concepção se refere são com relação aos altos cargos públicos, principalmente diretores de departamentos, mas também chefes de divisão e funcionários do Departamento da Administração, e não aos funcionários de baixo escalão.

Ele busca superar a dicotomia entre sociedades primitivas e sociedades complexas, sustentando que as representações e as crenças, vividas como realidade, como “o real” pelos nativos, não são uma característica exclusiva das sociedades primitivas. Afirma que a existência de normas, de leis advindas do Estado, depende da crença em seu funcionamento. Dessa perspectiva, as questões consideradas problemáticas existentes em torno do Estado e da política decorrem da limitação e dos interesses de pessoas, e não da limitação do Estado e de suas normas.

Partindo do conceito de teodicéia de Weber propõe a idéia de uma teodicéia secular, aproximando assim os fenômenos do Estado-Nação a uma chave analítica do ritual e da religião. A teodicéia é um modo de explicar a ineficácia dos ideais; se em algumas religiões os problemas decorreriam do livre arbítrio, o qual seria contingente diante da perfeição de Deus, no Estado as ineficácias seriam fruto do comportamento das pessoas, mas isso também seria contingente, diante da perfeição das leis e das normas. Haveria algo de transcendente nas normas, pois, em geral, quando grupos sociais se voltam contra alguma lei em particular, está-se esperando novas leis e não sua abolição.

De maneira equivalente, a concepção da previsibilidade acredita na norma e na eficiência do seguimento rígido da norma. Através do rigor dos procedimentos burocráticos prescritos seria possível alcançar melhores resultados práticos do que por meio de algum caminho alternativo. Para estes a previsibilidade é possível através da técnica, da qualificação dos funcionários e de sua adequação às normas.

Quando se observa o cotidiano na sede percebe-se que a concepção da contingência e a concepção da previsibilidade coexistem, e quando entram em confronto geram pequenos atritos, porque estas concepções gerais orientam práticas e interpretações das ações de outrem. Diariamente ocorrem pequenos descontentamentos devido ao modo como colegas desempenham as atribuições que lhes cabem e é em situações de conflito que colocar uma concepção diante da outra faz sentido. O que não significa que ambas concepções não possam ser consideradas legítimas pelo mesmo sujeito, dependendo da situação e posição em que se encontra. Atitudes semelhantes podem em um contexto ser avaliadas como legítimas e em outro como ilegítimas. A seguir apresentarei mais casos que permitem visualizar as concepções em operação.

Um diretor de departamento percebe que é necessário fazer uma aquisição dentro de um curto período e apresenta seu pedido aos funcionários responsáveis, cobrando agilidade. Relembrando-os continuamente de sua demanda, sentem-se



pressionados ao mesmo tempo pelo funcionário em função diretiva e pela LRF. Estes, por sua vez, cobram do diretor a elaboração de planejamentos mais adequados, uma vez que não está respeitando o “tempo da burocracia”.

A categoria “tempo da burocracia” faz sentido quando a decisão de algum servidor é feita com base na concepção da contingência, cujo mote é a produção eficiente de resultados. Essa decisão afeta as atividades desempenhadas por outros funcionários, que podem se sentir desrespeitados quando alguém não reconhece a prescrição legal que determina que, na execução exclusiva do que consta nos planejamentos, uma série de procedimentos burocráticos devem ser observados.

O “tempo da burocracia” diz respeito ao intervalo de tempo necessário para que as despesas sejam realizadas respeitando os prazos do processo licitatório, mas também a uma noção de encadeamento que existe entre os procedimentos burocráticos, que constitui uma temporalidade específica. As operações prescritas para o empenho de despesas estão encadeadas, das anteriores dependem as seguintes. Os diferentes procedimentos são interdependentes e uma vez iniciados devem ser executados até o fim respeitando cada um dos lugares, tempos e ordens, sem interferências. As interferências em sua execução são consideradas ilegítimas e podem trazer efeitos indesejáveis para os executores do processo, como acusação de improbidade administrativa, processos judiciais e não aprovação de contas pelo Tribunal de Contas.

A idéia dessa categoria é também expressa no interior da prefeitura por meio de críticas à precariedade do planejamento dos colegas. “Eles não sabem se planejar e depois reclamam que a lei é ‘emperrativa’, que ela emperra as coisas”. A LRF “emperra” porque ela determina que em vários períodos ao longo da gestão sejam elaborados documentos que demonstram que os planejamentos – que, ao que parece, antes dela eram elaborados com o fim exclusivo de cumprir uma determinação formal – estão sendo rigorosamente cumpridos.

Conflitos decorrentes do “tempo da burocracia” ocorrem envolvendo diversas posições de servidores e em diversas situações de forma recorrente. Nessas situações há uma certa percepção mútua de “incompetência”; no caso mencionado, para o diretor aqueles funcionários são “incompetentes” porque não produzem resultados eficientes e para estes o diretor é “incompetente” porque além de não saber se planejar não (re)conhece os procedimentos burocráticos. A “competência” é um valor que está presente nas avaliações diárias, mas seu significado não está relacionado simplesmente à qualificação “técnica” dos servidores.

O confronto das concepções gera conflitos que podem ser abertos ou assumir formas menos explícitas, como através da produção e reprodução de narrativas a respeito do andamento das atividades burocráticas, as quais abrem margem para desconfiças. Estas desconfiças não se dão necessariamente em relação à honestidade pessoal dos servidores, seu caráter, mas em relação à sua lealdade política, esse é o registro no qual as ações da burocracia são lidas.

O interior da administração do município comporta servidores que são em sua maioria moradores locais recrutados ao longo dos anos através de concursos ou nomeados para determinada gestão, que são classificados como aliados ou opositores do prefeito. Suas atitudes no que concerne à administração são avaliadas pelos próprios servidores e por moradores sem vínculo institucional com a municipalidade como “técnicas” ou como “politicamente” motivadas, e são compartilhadas por meio de rumores ou de acusações.

A observação e a interpretação das atitudes entre colegas podem reforçar confiças ou desconfiças e, assim, reordenar classificações anteriores. Uma demora pode ser interpretada tanto como “incompetência” individual, quando se julga que se trata de funcionário vinculado à facção do prefeito, quanto como atitude intencional, quando se interpreta tratar-se de tentativa deliberada, em nome da facção rival, de prejudicar a gestão. No último caso, a “incompetência” é sinônima de ação política, não sendo, portanto, de caráter estritamente individual, ligada à qualificação profissional. Ela é também coletiva, porque decorrente de estratégias da oposição de prejudicar o prefeito a partir do interior da própria administração. Assim, aqueles que julgaram em determinado momento que o diretor não sabe fazer planejamentos, podem desconfiar que ele na “verdade” sabe, mas age como se não soubesse propositalmente. O mesmo pode ser dito para as cobranças julgadas como excessivas, que podem ser interpretadas como algum tipo de retaliação “política”.

As desconfiças podem ser mútuas ou não e elas partem da classificação dos servidores com relação ao lado político que “pertencem”. Mesmo as diretorias sendo destinadas a nomeações do próprio prefeito, as quais localmente são percebidas como uma distribuição com base em critérios políticos, isso não exige que os diretores

sejam classificados por alguns como um inimigo interno, a serviço da oposição, que busca solapar a administração de dentro<sup>35</sup>.

Um caso de desconfianças diz respeito a um funcionário em cargo em comissão. Alguns já estavam desconfiados de seu vínculo à facção do prefeito desde a sua entrada no primeiro ano da gestão. Para estes suas atitudes ao longo de cada um dos exercícios comprovavam suas desconfianças, pois, de acordo com esta versão, ele buscava o monopólio de informações, alegava impasses burocráticos em alguns momentos e em outras situações semelhantes não apresentava restrições. Por ser o único funcionário que teria participado de cursos de capacitação em uma área fundamental da administração pública, financiados pela prefeitura, era considerado detentor de um conhecimento também único. Sua qualificação “técnica” o dotava de um certo poder, porque o que restava aos demais servidores e ao prefeito era confiar em suas informações – ou desconfiar.

Quando chegou o período eleitoral surgiu um rumor de que um membro de sua família estava fazendo campanha para o candidato adversário. Quando saiu o resultado das eleições, apontando para a derrota do então prefeito, aqueles que duvidavam de sua lealdade estavam convictos de que seria exonerado. Como isso não ocorreu, surgiram pelo menos três versões que buscavam explicar sua permanência. Em uma delas, a não exoneração veio comprovar que o funcionário era aliado do prefeito derrotado. Para a outra, mesmo que o prefeito estivesse certo de que seu cargo em comissão “trabalhou” contra ele, não poderia dispensá-lo, pois era o único qualificado para realizar aquela atribuição. Já para a terceira versão o prefeito sabe que o servidor está vinculado ao lado oposto, sabe que ele não é insubstituível, mas não o dispensou porque ele poderia saber demais.

Terminada aquela gestão, quando o novo prefeito assume em janeiro de 2009, aquele mesmo funcionário é nomeado como um de seus cargos de confiança para a mesma posição. Para muitos, esta foi a comprovação definitiva de que não se tratava de aliado, mas ainda havia aqueles que sustentavam que era o único profissional qualificado para exercer a função.

Há narrativas de outros casos como estes, envolvendo diferentes versões. Deles se pode depreender que existe uma tensão na relação entre cargos comissionados

---

<sup>35</sup> Existe uma série de percepções sobre as lealdades às facções, dentre as quais destaco a de que a aliança pode não ser incondicional, a de que os aliados podem ser cooptados por políticos adversários e a de que o aliado nomeado pode também ter projetos políticos próprios.

e lealdades políticas, e não uma associação direta, embora exista uma expectativa de que houvesse. Essa expectativa somada aos descontentamentos decorrentes do confronto entre a concepção da contingência e a concepção da previsibilidade produz a presença de uma forma específica de “política” no interior da administração, porque as atividades “administrativas” podem ser assim interpretadas.

Nas decisões cotidianas também os funcionários que não são dotados formalmente de poder decisório tomam atitudes na realização de seus trabalhos que possuem implicações administrativas/políticas. Devido à interdependência das atividades na administração pública as escolhas podem gerar conflitos internos, aborrecimentos, desconfianças, rumores, acusações e em casos limite agressões verbais. E a LRF oferece um vocabulário para a expressão destes conflitos.

\* \* \*

Este capítulo iniciou com a apresentação de um arcabouço legal que baliza as atividades desempenhadas pelos servidores da prefeitura. Há um conjunto de leis que dispõe sobre a administração pública que prescreve determinados procedimentos a serem adotados. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi tomada como um marco porque determina a elaboração e apresentação de uma série de documentos durante os exercícios financeiros que contribui para que as determinações de leis anteriores se façam cumprir.

O objetivo foi apresentar uma instituição estatal, a prefeitura de um município rural com baixa arrecadação, de dentro. O foco não estava em sua arrecadação, mas em como ela gasta, ou seja, nas questões internas no que concerne ao empenho de despesas. A questão orçamentária é central, porque ela permite que seja compreendida a distribuição realizada pela prefeitura, sob a forma de serviços, benefícios e de empregos, como será discutido no Capítulo II.

A perspectiva adotada se opõe àquelas que tomam o Estado como um bloco homogêneo. Buscou-se, ao contrário, mostrar as dissensões e divergências intestinas e os conflitos delas decorrentes quando da realização dos procedimentos administrativos.

Condensei a apresentação de minha observação do cotidiano das tarefas desempenhadas nesta instituição através da exposição de duas concepções acerca da administração pública, que denominei concepção da contingência e concepção da previsibilidade.

A interdependência das atividades exercidas pelos servidores promove que estas concepções entrem em confronto, porque as tarefas que chegam a um funcionário são a continuidade das que foram desempenhadas por outro, e quando da não observância do “tempo da burocracia” podem existir conflitos entre eles.

O “tempo da burocracia” remete não apenas ao intervalo necessário para cumprir certos procedimentos, mas também à noção de encadeamento entre os procedimentos realizados pelos servidores. Cada operação depende de outras anteriores e simultaneamente suscita e limita as operações subseqüentes.

O respeito ou o desrespeito ao “tempo da burocracia” não é atribuído somente às qualificações “técnicas” dos funcionários. A presença de pessoas classificadas como opositoras ao prefeito trabalhando na prefeitura abre margem para que as tarefas por elas desempenhadas sejam interpretadas como politicamente motivadas. A “administração” interioriza a “política”; a partir dos procedimentos adotados pelos funcionários, se em consonância ou não com a perspectiva de quem avalia, estes são classificados ou re-classificados como vinculados à facção do prefeito ou a de seu rival.

No capítulo seguinte, tratarei da questão da sucessão, isto é, das mudanças acarretadas com a troca de prefeito que, no município estudado, corresponde a uma alternância entre facções. A análise procura dar conta das mudanças internas à prefeitura, que dizem respeito às relações entre os servidores, e das mudanças externas, isto é, o que muda para os moradores do município quando um novo prefeito é eleito.

## Capítulo II

### A sucessão e o acesso à prefeitura.

Quando os solicitantes, com pedidos de informações, se acercavam da mesa junto à qual me sentava, eu lhes respondia com um ranger de dentes, e sentia um prazer insaciável quando conseguia magoar alguém. Conseguia isso quase sempre. Na maior parte dos casos aparecia gente tímida: era natural, em se tratando de solicitantes (Memórias do subsolo / Dostoiévski 2000: 16).

Nesta passagem, o personagem de Dostoiévski reflete uma imagem de servidor público notória. Ao mesmo tempo em que se sente confortável com a estabilidade de seu cargo, o que lhe permite agir do modo descrito, desgosta das atividades que realiza e despreza aqueles que solicitam por seus serviços. A passagem foi escolhida porque trata da relação entre servidor e solicitantes, questão central neste capítulo. No entanto, se essa imagem costuma ser associada ao desempenho de atividades “burocráticas” em instituições públicas, em um contexto em que a “administração” interioriza a “política” o comportamento dos servidores não é interpretado apenas a partir de uma perspectiva idiossincrática.

A partir da observação do funcionalismo na sua relação com moradores solicitantes serão discutidas questões decorrentes da sucessão do ocupante do mais alto cargo da administração municipal, o prefeito. Se os trabalhos sobre política em municípios rurais do Brasil têm privilegiado a política eleitoral, neste a análise das eleições é uma parte de uma discussão mais ampla sobre a política que também engloba períodos não eleitorais, em outras palavras, é uma discussão sobre a administração municipal, na qual as eleições municipais correspondem a um de seus momentos. Questões concernentes às eleições serão analisadas no Capítulo III, o que importa, por ora, são aquelas decorrentes da sucessão que implicam mudanças na gestão, tanto para os habitantes da localidade quanto para os servidores.

O município é recente, sua emancipação política e administrativa ocorreu há cerca de cinquenta anos. Desde então uma disputa efetiva pela posição de prefeito tem se dado por duas facções, que vêm, como regra, alternando a cada eleição seu sucesso

nas urnas<sup>36</sup>. Como as facções são segmentadas, houve eleições em que mais de duas chapas lançaram candidatura, no entanto, antes da eleição de 2000, o número de votos alcançados pelas outras vias sempre ficaram muito aquém de uma possível vitória.

O predomínio de duas facções não está relacionado, como disse, ao fato de não existirem outros segmentos que anseiam lançar candidatura própria. Alguns, efetivamente chegam a concorrer formalmente, outros, no entanto, parecem ser controlados pelos políticos já consolidados através da promessa de cargos de diretoria em sua gestão, caso eleitos, e através da promessa de oferta do cargo de vice-prefeito ao potencial candidato, no intuito de desarticular o grupo emergente englobando-o.

Muitos moradores têm projetos políticos próprios. Não foi possível, entretanto, dar mais atenção durante a pesquisa aos candidatos a vice-prefeito e às expectativas frustradas de candidaturas devido às promessas não cumpridas para melhor compreender as articulações políticas, assim como ao controle dos partidos no município.

Quando em um município não há um Diretório Municipal<sup>37</sup> organizado – que é o caso da maioria dos partidos desta localidade –, é formada uma Comissão Provisória do partido, a partir de cinco membros filiados. Neste município, há narrativas que falam de segmentos que procuraram se organizar em partidos políticos e que formaram Comissões Provisórias. No entanto, políticos consolidados, através de seus contatos com políticos das esferas estaduais e federais, teriam destituído estas comissões “de cima para baixo”. Presidentes das Provisórias teriam sabido que “perderam o partido” através de rumores entre os moradores, porque estes não teriam sido sequer comunicados pelos Diretórios Regionais de seu então partido. E os novos presidentes seriam membros das principais facções; a maior parte dos partidos do município são controlados por elas. Atualmente, há famílias de políticos em que vários membros são presidentes de partidos diferentes<sup>38</sup>.

Ao disputarem o domínio dos partidos no município, estes políticos consolidados ao mesmo tempo em que barram a possibilidade de candidatura de neófitos, também disputam o domínio de certos fluxos de recursos que advém do exterior da esfera municipal. Por outro lado, há segmentos que possuem uma legenda

---

<sup>36</sup> Os candidatos ao cargo de prefeito e seus correligionários mais próximos, por seus vínculos serem mais evidentes, constituem o parâmetro para as facções.

<sup>37</sup> Órgão de administração de um partido.

<sup>38</sup> O atual prefeito e o atual governador do Paraná são do mesmo partido. Este vínculo foi ressaltado pelos então opositores da gestão municipal durante as eleições como fundamental para a obtenção de recursos para o município.

através da qual poderiam lançar candidatos e que são desarticulados através de promessas, como foi dito acima. Há ainda casos de segmentos que lançaram candidatos, mas que obtiveram um número de votos muito inferior ao dos candidatos das duas facções – ou de seus segmentos mais representativos.

A alternância de poder – que ocorre basicamente porque a cada eleição parte dos eleitores muda sua opção de voto – é vivida de um modo em que não só os candidatos se alternam. Estar “no poder” não é prerrogativa exclusiva de políticos que obtiveram maior número de votos, este lugar é destinado também, ainda que assimetricamente, a toda a parcela dos moradores classificada como vinculada a sua facção. Estes são considerados “ganhadores” da eleição. Inversamente, não só os candidatos que não receberam votos suficientes para se eleger são vistos como estando “fora do poder” ou como “perdedores”, mas também todos aqueles que demonstraram seu vínculo a eles ou são assim percebidos.

Políticos que disputam a cadeira de prefeito e moradores que não se candidatam podem “ganhar” e “perder” as eleições para a prefeitura e, assim, ficar “no poder” ou fora dele durante determinada gestão. A intensidade das comemorações<sup>39</sup> que seguem o resultado da contagem dos votos e os conflitos gerados por estas indicam a importância de que o candidato apoiado ganhe, pois as implicações desse resultado perduram pelos anos seguintes; uma delas é ter seus direitos de usufruir os serviços públicos locais restritos.

Essa restrição não é oficial e não precisa partir dos servidores públicos. Há uma parcela dos moradores que votaram no candidato adversário que se recusa a recorrer aos serviços prestados por uma gestão que eles não apóiam, seja por temer retaliações morais ou materiais, seja por não querer ter que depender de serviços administrados por desafetos.

---

<sup>39</sup> Ouvi vários relatos sobre a comemoração após a contagem dos votos. Neles os “vencedores” saem às ruas para comemorar a vitória dos candidatos eleitos, enquanto que aqueles que votaram nos candidatos adversários ficam em casa ou saem para passar a noite em algum outro lugar, como na casa de algum parente mais distante. Parte dos que ficam em casa apagam as luzes e permanecem em silêncio esperando que aqueles que passam pela rua não se excedam na comemoração por acreditarem que não há ninguém ali para ser provocado. Mas há casos em que aquele que se sente provocado sai para defender sua honra ou de seus entes queridos. O período eleitoral aparece nesses relatos como um tempo em que as provocações da sociabilidade agonística aumentam de proporções de tal modo que a violência se torna iminente. É um período em que as provocações são constantes e intensas, no qual a paciência é um atributo pessoal que pode evitar ferimentos e mortes. Na noite da eleição de 2008, a qual pude acompanhar, não houve comemorações coletivas como nas histórias que ouvi. O nível de tensão era tão elevado, devido a uma série de ameaças de morte que tomaram visibilidade pública e confrontos físicos nos dias anteriores, que a recomendação era para que não houvesse manifestações públicas coletivas, a qual foi seguida.



Em um município com uma população tão pequena, onde os passos dados pelos moradores são observados e as relações tendem a ser regidas por uma sociabilidade agonística, ir à prefeitura quando não se é classificado como um apoiador da gestão é algo que se procura evitar. Por outro lado, a prefeitura faz parte do dia-a-dia de boa parte dos moradores.

Esta proximidade está associada a uma certa percepção difundida de que a prefeitura não é simplesmente um lugar onde são realizadas atividades administrativas, mas também um local que atende demandas. Quando alguém a ela se dirige ou pretende falar diretamente com o prefeito, vice-prefeito, ou algum servidor específico, ou está em busca dos serviços prestados por seus departamentos – que podem ser a aprovação de alvará, o pagamento de impostos quando da compra e venda de terrenos, a obtenção de notas fiscais de produtor rural, a apresentação de solicitações como a reparação de estradas de pó ou de asfalto, o empréstimo de maquinário agrícola, a limpeza de fossas, a autorização de corte de árvores, dentre outras possibilidades. No caso dos departamentos ou serviços públicos que ficam localizados fora da sede, como os da Ação Social, Saúde e Educação – locais que podem ou não ser interpretados como “prefeitura” –, o interessado se dirige a suas próprias edificações para fazer a solicitação, como para a obtenção de cestas básicas, medicamentos, atestados médicos etc.

No que concerne à distribuição dos funcionários em cargos municipais, a cada troca de prefeito há uma parcela de servidores efetivos que costuma ser remanejada com frequência, a dos auxiliares administrativos<sup>40</sup>. Os auxiliares administrativos, que correspondem a cinquenta por cento dos funcionários lotados na sede, seja por não possuírem função específica ou por ser essa capacidade de ocupar diversas funções sua especificidade, circulam por diversas posições. E, dentre eles, aqueles colocados nas posições de atendimento à população são, em geral, os considerados como aliados do prefeito<sup>41</sup> – ainda que esta classificação possa ser colocada em xeque ao longo da gestão.

Além do remanejamento dos auxiliares administrativos, a cada sucessão entram pessoas para ocupar os cargos de confiança que em sua maioria são percebidas como vinculadas “politicamente” ao prefeito e ao vice-prefeito. No entanto, além do

---

<sup>40</sup> Apenas um assistente administrativo lotado na sede nunca havia sido remanejado, com mais de dez anos de casa, trabalhando sempre na Tesouraria.

<sup>41</sup> O prefeito da gestão 2005-2008 foi criticado por seus apoiadores por ter “favorecido” através de cargos pessoas supostamente vinculadas ao lado que não o apoiou.

caso mencionado no capítulo anterior, no qual o funcionário ocupava uma posição de ambigüidade quanto a sua adesão e foi nomeado em duas gestões consecutivas, há dois casos de funcionários efetivos, moradores locais, com mais de quinze anos de casa, lotados na sede, que vêm sendo nomeados desde sua admissão. O que possuem em comum é o fato de não serem assistentes administrativos. Mas independentemente de os cargos em comissão serem nomeados com base em atributos “técnicos” ou “políticos” e de que existam conflitos internos à gestão a imagem que prevalece é a de que os funcionários que ocupam os cargos de diretoria e chefia são, ou deveriam ser, aliados do prefeito, e são eles que dirigem e chefiam os departamentos e suas divisões, respectivamente.

Diante desta configuração, ir à prefeitura significa defrontar-se com pessoas cujas ações são percebidas como realizadas em nome da facção liderada pelo prefeito. E mesmo que a classificação política não seja determinante da relação entre atendente e solicitante – pois seus vínculos podem estar baseados na amizade, no parentesco, no compadrio, na vizinhança, ou pode até não existir vínculo algum –, possui peso e tende a ser considerada antes de se ir a busca de um serviço público<sup>42</sup>.

Vistos *a priori* como agentes políticos, há situações em que as atitudes dos funcionários podem ser interpretadas como motivadas “politicamente”. Ao alegar impedimentos legais para o atendimento de uma solicitação, como a falta de um documento, este ato pode ser interpretado como retaliação “política” e não como baseado em critérios “técnicos”. A demora para a realização do que foi pedido pode ser percebida como intencional, mas não devido a uma idiossincrasia típica da imagem que se costuma ter do servidor público, e sim como uma deliberação em nome da facção. Do mesmo modo, a cobrança de alguma taxa municipal, ou o seu valor, pode gerar a sensação de que foi indevida ou de que não teria sido cobrada caso fosse um aliado o solicitante. Segundo funcionário da Divisão de Tributação mesmo em uma situação cotidiana como a busca de documentos fornecidos por sua divisão, sua explicação de que há um prazo legal de até dez dias úteis para o não atendimento imediato da

---

<sup>42</sup> Como já foi visto, as maneiras como as pessoas são percebidas ou classificadas com relação às facções políticas não são claras. Facção política é uma categoria analítica que parte de uma classificação nativa que divide os moradores, nos termos discutidos na Introdução. Ela se caracteriza ao mesmo tempo por uma fluidez das fronteiras, que permite que eleitores e políticos migrem de uma facção para outra, e por uma opacidade dos pertencimentos que permite que dois moradores afirmem que um terceiro pertence, de acordo com o primeiro, à facção A e, de acordo com o segundo, à B.

demanda – justificado por ele devido à necessidade de verificação de outros documentos – pode torná-lo alvo de acusações de “incompetência” relacionadas àquela gestão.

Interpretações como essas não ocorrem apenas nas relações face-a-face. Projetos com relação à abertura e alargamento de ruas, asfaltamento, a determinação de que determinada área é urbana – o que acarreta a cobrança de Imposto Predial Territorial Urbano, imposto municipal de valor superior ao Imposto Territorial Rural, federal – ou desapropriações tendem a não ser consideradas definições baseadas em critérios “técnicos” e sim como uma questão pessoal, tal como é vivida a “política”.

Marques (2002) em sua pesquisa no interior de Pernambuco relata a “intriga” de um senhor com um médico que teria sido iniciada quando o primeiro solicitou um determinado documento e este lhe foi negado.

Tudo começou quando, há muitos anos, sr. Custódio foi pedir ao médico que expedisse uma guia necessária ao sepultamento de um tio seu que, por hábito, consultava-se com outro médico, adversário político do primeiro. A clientela e a adesão política são conjuntos distintos, mas profundamente relacionados entre si (Marques 2002: 80).

A situação descrita aproxima-se das versões que ouvi sobre a relação entre funcionário e solicitante. Há tensão no ato de ir aos órgãos públicos devido à possibilidade de se deparar com um desafeto no atendimento, à desconfiança da neutralidade dos servidores e à própria lógica agonística da sociabilidade. E além da expectativa do solicitante de que ele pode ser alvo de alguma forma de retaliação, mesmo que as solicitações sejam ao Estado e por direitos, pedir pode gerar sensação de inferioridade.

O servidor, vinculado à figura do prefeito, faz a ponte entre o morador e o serviço público. Ao executar o que lhe foi requerido, seja fornecendo uma informação, uma cesta básica ou encaminhando um processo, diferentemente das relações de dívida entre pessoas morais, não está partilhando algo que possui e nem algo de si com o solicitante, está cumprindo as atribuições de um trabalho remunerado. Mas assim como na troca de dívidas, na relação entre solicitante e servidor há situações em que pedir pode inferiorizar.

Lanna (1995), em sua pesquisa sobre patronagem e troca no Rio Grande do Norte e em Pernambuco, sustenta que Estado e patrão assemelham-se na medida em que ambos são empregadores e adotam práticas assistencialistas<sup>43</sup>.

De acordo com sua etnografia, a figura do patrão é classificada a partir de uma disposição para a generosidade, através da qual sua autoridade é constituída. As prestações patronais, dos proprietários de terras, de barcos, ou dos políticos e funcionários públicos, têm localmente uma “importância descomunal” (Lanna 1995: 229), e, além de não serem regulares e de seus quantitativos serem “mínimos”, ainda estão sujeitas à arbitrariedade do patrão que pode minimizar sua redistribuição. Como um patrão, o Estado é uma fonte de dádivas que controla a possibilidade de que elas sejam ofertadas e em qual direção.

A burocracia brasileira comportaria, assim, ao mesmo tempo, mas não com pesos equivalentes, um caráter racional-legal e hierárquico e patronal. Se em Weber o funcionalismo especializado, contratado, está separado dos meios materiais de organização dos Estados racionais e decide a partir de um direito racional, “de um direito previsível como o funcionamento de uma máquina, sem interferirem aspectos ritual-religiosos e mágicos” (Weber 1991: 520), no Brasil o Estado comportaria também a patronagem. Ainda que o funcionalismo não seja “proprietário pessoal do dinheiro que desembolsa ou dos prédios, das reservas, dos instrumentos [...] de que dispõe” (Weber 1991: 529), a redistribuição por meio do serviço público é por vezes associada ao assistencialismo do patrão, o qual é realizado a partir da troca de dádivas entre “pessoas” – classificadas “no Brasil de acordo com sua proximidade dos centros de poder” (Lanna 1995: 230).

A dominação do Estado brasileiro – para utilizar um vocabulário weberiano – dar-se-ia, portanto, ao mesmo tempo “em virtude de “legalidade”, da crença na validade de *estatutos* legais e da “competência” objetiva, fundamentada em regras racionalmente criadas” (Weber 1991: 526) e em virtude da autoridade do patrão. E é nesse sentido que aquele que pede ao Estado pode se sentir inferiorizado. As relações de dádiva são agonísticas e têm a rivalidade como seu pressuposto.

Ao recusar o que a prefeitura tem a oferecer, isto é, ao evitar os serviços públicos municipais, busca-se, de certa forma, negar o poder da gestão ou, pelo menos,

---

<sup>43</sup> O assistencialismo, ao se assentar em uma lógica redistributiva, afasta-se da lógica capitalista e aproxima-se da troca de dons, o que permite que as prestações do Estado sejam analisadas como redistribuição de dádivas.

negar sua dependência a ela. De acordo com minha pesquisa, muitos moradores assumem uma postura de auto-suficiência durante o período em que não estão “no poder”, recorrendo a serviços privados, à ajuda de parentes, ou simplesmente esperando por uma conjuntura mais favorável para realizar suas demandas.

A doença espera, caso o médico ou enfermeiros que estejam atendendo no hospital municipal sejam pessoas percebidas como vinculadas proximamente ao prefeito (o que torna o conhecimento da escala destes profissionais um saber necessário). Espera-se para solicitar que a estrada que dá acesso a sua moradia ou à sua lavoura seja arrumada, suspeitando que o esforço de pedir será em vão. Assim como o agricultor que não possui os equipamentos necessários acaba alugando uma máquina agrícola de um particular para executar as atividades concernentes às etapas em que se encontram as culturas cultivadas, pois a expectativa é de que o maquinário fornecido pela prefeitura só esteja disponível depois que todos os apoiadores forem atendidos, expirando o tempo em que a tarefa deveria ser executada. Enfim, procuram-se fontes alternativas de suprimento das demandas quando possível e, quando não é, ou o morador se dirige à prefeitura e as apresenta de uma maneira que julga que será respeitado, uma vez que se tratam de direitos, ou espera até a próxima gestão com a expectativa de que então estas serão atendidas prontamente e sem desgastes.

Certamente “perder” ou “ganhar” eleições não faz o mesmo sentido para todos os moradores. Nem todos os que não tiveram seu candidato eleito sentem-se coagidos a evitar os serviços e benefícios públicos oferecidos pelo município ou impulsionados a usufruí-los. Mas para aqueles cujas práticas são orientadas por essa lógica, da eleição de seu candidato vão depender quatro anos de expectativa de restrição ou quatro anos de expectativa de uso pleno da prefeitura.

A convivência com moradores locais aponta que há uma parcela que se esforça para evitar qualquer tipo de acesso aos serviços municipais enquanto não forem os seus que estão “no poder”. A espera tem sido uma prática porque, como foi visto, desde a emancipação do município a sucessão para o cargo de prefeito é marcada pela alternância entre os principais representantes de duas facções. E devido aos conflitos que ocorrem entre os apoiadores de cada uma das facções principalmente no período das eleições, a entrada da facção eleita acaba gerando atmosferas mais ou menos propícias para os moradores dependendo de quem apoiaram e da intensidade com que se envolveram na disputa eleitoral. E mesmo aqueles que buscam “não se envolver com

política” e que silenciam seu apoio, possivelmente ocupam uma posição – ou diferentes posições – na classificação local<sup>44</sup>.

Essa percepção de que a cada gestão há uma certa alternância dos solicitantes está presente na própria prefeitura. De acordo com uma funcionária que entrou na gestão 2001-2004, que já esteve lotada no Departamento de Fomento Agropecuário e no Departamento da Administração, de sua perspectiva os solicitantes de uma gestão não são os mesmos da outra. Os moradores que freqüentavam aqueles departamentos em gestões consecutivas seriam “outras pessoas”.

Se isso ocorre, é possível dizer que a prefeitura está sempre atendendo a uma demanda menor do que a do total da população. Aqueles que a procuram ou são aqueles que se julgam na vez de usufruir os serviços públicos ou são aqueles para quem esta lógica não faz sentido ou, ainda, são aqueles que mesmo relutantes se submetem à condição de solicitante por necessidade, evitando-a quando possível. Ainda que a quantidade de pessoas que a freqüentam em diferentes gestões possa ser equivalente, sua freqüência aumenta ou diminui em função de quem está “no poder”.

Desse modo, os planejamentos realizados pelos diretores de departamento, mencionados no Capítulo I, em alguns casos mais do que em outros, precisariam considerar quantitativos maiores caso a parcela dos moradores que relutam em ir aos departamentos da prefeitura se sentissem tão habilitados quanto os moradores “ganhadores”. Além disso, essa dinâmica ajuda a entender algumas das inadequações que podem ocorrer ao se fazer planejamentos com base nos registros da gestão anterior, pois quando os solicitantes mudam, o mesmo pode ocorrer com as demandas.

A alteração de quem ocupa as posições de atendimento ao público, a entrada de pessoas classificadas como apoiadoras da facção que está “no poder” e a própria percepção do prefeito como “doador” fazem com que os locais onde os serviços municipais são realizados não sejam vistos como neutros. A gestão dos recursos municipais, sob a forma de investimentos, de prestação de serviços à população ou de realização de procedimentos burocráticos, é concebida como estreitamente vinculada à adesão às facções.

Por meio da disputa de versões é comum que os moradores se refiram às gestões passadas com as quais se identificam como uma “boa administração”<sup>45</sup> e

---

<sup>44</sup> Há casos em que os moradores são colocados em situações de tensão buscando-se provocar neles algum tipo de posicionamento.

mencionem obras públicas e grandes aquisições (como ônibus, maquinários agrícolas) daquele período – e não os serviços públicos. Por outro lado, quando se referem às gestões da facção adversária, muitas vezes estas são caracterizadas por “nada” terem feito, por utilizar a “máquina pública” para promover “favorecimentos” e pela deficiência dos serviços públicos.

No entanto, ainda que nestas acusações mútuas as facções demonstrem que enxergam uma a outra como internamente harmônicas, o cotidiano da administração aponta também para suas tensões, conhecidas pelos moradores. Quando servidor e solicitante se percebem como estando ambos “no poder”, os procedimentos burocráticos continuam sendo percebidos como politicamente significativos. Situações semelhantes às destacadas acima, que envolvem morosidade, a alegação de impedimentos legais, a cobrança de taxas, causam descontentamentos também para o solicitante aliado. Estes descontentamentos podem não ter maiores implicações ou podem gerar insatisfações com relação à gestão. A avaliação de que o servidor é “incompetente” pode vir de ambos os lados. Enquanto uma parcela daqueles que apoiaram o político rival enxerga os entraves como procedimentos que se aplicam somente a eles, uma parcela daqueles que se classificam como vinculados à situação espera ter suas solicitações facilitadas, uma vez que vêem a si mesmos como credores, por terem contribuído para a eleição do administrador.

Contudo, há uma diferença fundamental entre estas duas posições de solicitantes, em uma delas pode-se falar pessoalmente com o prefeito – prática recorrente e cotidiana – e expor seu descontentamento ou mesmo seu pedido, enquanto na outra não, como será visto.

Sobre a possibilidade de acessar o prefeito, a antropóloga Liliana de Mendonça Porto, em comunicação pessoal sobre sua pesquisa no Vale do Jequitinhonha, descreve um contexto que se aproxima da discussão proposta. A sede da administração municipal de Chapada é situada em um edifício de dois andares e o gabinete do prefeito fica no pavimento superior. Seguindo a lógica da política de facções a população é dividida em “balaio” e “tampa”. Quando o prefeito é “balaio” os “tampa” “não sobem a escada da prefeitura”, e quando o prefeito é “tampa”, são os “balaio” que têm sua circulação restrita ao térreo. “Subir a escada” significa ter acesso

---

<sup>45</sup> É claro que também há crítica interna, assim como o reconhecimento de benfeitorias da gestão adversária, mas este não é o aspecto definidor das versões concorrentes e dos rumores.

ao prefeito e, portanto, o privilégio de que solicitações sejam feitas diretamente a ele, sem a mediação dos servidores.

Chaves (1996), em seu trabalho sobre as eleições em Buritis, analisa a categoria pessoa política. Ela argumenta que na sociedade brasileira ao mesmo tempo em que nas relações sociais a hierarquia é um aspecto inconsciente, há nelas a primazia da intimidade. Seguindo esta orientação, na esfera pública, a relação entre o político e o eleitor expressar-se-ia através da amizade.

As relações de amizade promoveriam, ou promoveriam promover, uma igualdade de estatuto entre os envolvidos. No entanto, ao assumir sua função pública o político passa a ter acesso a bens que são distribuídos, como já foi visto, como dádivas. A possibilidade de relacionar-se com o prefeito como um amigo permite que a ele sejam direcionados pedidos, mas sua capacidade de atendê-los desequilibra a igualdade e promove a assimetria.

Em Chaves, a busca do eleitor por seu reconhecimento como pessoa pode ser vista como uma busca não consciente pela simetria e pela igualdade, que promove, de um certo ponto de vista, privilégios. No município que estudei, a relação entre prefeitos e eleitores também se dá pela proximidade, seja enquanto candidato ou “administrador”. No entanto, talvez seja possível afirmar que o reconhecimento como pessoa, neste contexto, pode ser uma busca consciente pela assimetria e desigualdade em relação *a terceiros*, aos moradores classificados como da outra facção.

Parte da campanha é feita por meio de visitas às casas daqueles que são considerados seus potenciais eleitores. A meu ver, a eficácia da visita não está no conteúdo da fala do político, mas em si mesma, na demonstração de proximidade, de que existe um vínculo pessoal entre ele e seu possível eleitor. Fora do período eleitoral os políticos locais estão presentes e acessíveis em eventos, como festas de igreja, bailes, velórios e campeonatos de futebol, mas também cotidianamente nas ruas. Eleitos, eles são procurados na prefeitura, na câmara e em suas casas e, de um modo geral, recebem quem os procuram.

A percepção local é a de que os pedidos que são atendidos são apenas os dos eleitores de determinado político, ainda que a identificação como aliado não seja clara. Como não se tem acesso a dados que mostrem em quais candidatos cada eleitor votou, porque os votos não são abertos, esse é um campo que dá margem para muitas especulações. Empiricamente, não se sabe para quem foi o voto dos demais moradores,



a não ser, talvez, o de pessoas muito próximas<sup>46</sup>. No entanto, é comum que conversas sejam dedicadas à suposição de vínculos entre eleitores e candidatos.

Em conversas durante o período eleitoral houve referência a moradores que a cada eleição votariam em candidatos ligados a facções diferentes. Ao alternar seu voto correriam o risco ou de “ganhar” todas as eleições ou de “perdê-las” todas, devido à alternância que vem ocorrendo. Ouvi comentários como: “(nome do morador) nunca ganhou uma eleição”, “ele perdeu todas”. Mas também: “ele é um oportunista”, “mau-caráter”, “vendido”, “só pensa em levar vantagem”, “ele não está com ninguém”, “não é de ninguém”. As avaliações que colocavam em xeque o caráter da pessoa apareceram em contextos que remetiam a moradores que apresentavam sua demanda diretamente ao prefeito mesmo sendo percebidos como alguém que apoiou o político adversário. Apesar de serem considerados “perdedores”, aparentemente, eles não se sentem constrangidos de ir à prefeitura. De acordo com essa avaliação, ainda que a alternância de apoio a cada eleição possa ser considerada em determinados contextos um comportamento pouco adequado, mais inadequado seria agir como se tivesse apoiado a facção eleita, quando isso não ocorreu aos olhos de quem julga.

Comportar-se sempre como se tivesse apoiado os candidatos eleitos significa recusar-se a esperar, principalmente, mas não apenas, no que concerne a pedidos feitos diretamente ao prefeito. E esse constrangimento moral contribui para a espera dos moradores que “perderam” a eleição por uma conjuntura que favoreça o atendimento de suas necessidades. A prática da espera, portanto, parece se contrapor à idéia de que eleitores votam com uma expectativa imediatista, trocando voto por um benefício oferecido durante o período eleitoral. Ainda que estes moradores tenham a expectativa de ter suas demandas atendidas pelo gestor que apoiaram ou apóiam há concomitantemente uma questão moral envolvida no processo eleitoral e nas próprias solicitações.

---

<sup>46</sup> Sob este aspecto, os eleitores dos bairros rurais estão em situação desprivilegiada em relação aos do centro, porque enquanto o último centraliza boa parte das votações, os eleitores dos colégios rurais ficam mais expostos. Após o término das votações os extratos que indicam quantos votos cada candidato obteve por urna eletrônica são impressos em várias cópias que são distribuídas para aqueles que estão do lado de fora da porta daquela seção eleitoral aguardando pelo resultado e as levam para serem analisadas e distribuídas. Se com relação ao cargo de prefeito, por serem em geral apenas dois candidatos, os votos de cada comunidade podem não permitir identificações, com relação aos candidatos a vereador, por serem numerosos, é possível identificar as votações. Por exemplo, se em determinado bairro o candidato obteve votação menor ao número de membros de uma família que lhe prometera votos, isso permite que ele faça suposições de quem foram seus eleitores.

Borges (2003) discute a questão do acesso dos moradores a políticas públicas no município de Recanto das Emas estar vinculado ao seu “tempo de Brasília”, isto é, a um longo caminho de relacionamento com o Estado que lhes possibilita atender a critérios<sup>47</sup> que os habilitam como beneficiários. Seu enfoque é a habitação, a doação de lotes pelo Estado, através da classificação dos moradores realizada por agentes públicos, e os empregos vinculados à política.

De acordo com sua etnografia o posicionamento político dos moradores é considerado um critério – obviamente não oficial – para o acesso a políticas públicas. Frente a isso os moradores esforçam-se em construir relações com pessoas vinculadas ao governo, funcionários do Estado e da política, que possam contribuir para o alcance de seus objetivos, principalmente lote e emprego.

Aqueles que ainda não têm seu lote ou que não estão empregados esperam por uma conjuntura que os favoreça. E essa espera é marcada por dificuldades econômicas e por conflitos políticos, mas também domésticos. A autora percebe que uma série de violências envolvendo os moradores ocorre devido a uma convivência forçada por conta de não terem condições de cada um ter seu próprio lote, como, por exemplo, a mulher que suporta violências domésticas porque o lote está no nome de seu marido ou parentes por aliança que vivem no mesmo lote, invadido, e que se agridem devido a desentendimentos gerados pela proximidade imposta. Dentre outras razões, também por isso é tão importante fazer parte “do círculo de reciprocidade política local” (Borges 2003: 47), para que seja possível sair de condições de vida precárias e que envolvem muito sofrimento.

Não foram raros os casos de pessoas que, por serem associadas a quem não estava no governo, tinham aumentadas suas dificuldades para conseguir um emprego ou alcançar qualquer benefício do Estado. [...] Assim, se havia distribuição governamental de algum benefício [...] esse costumava ser ofertado primeiramente às pessoas que não fossem explicitamente ligadas à administração anterior (Borges 2003: 46-47).

Para Borges, o poder político é exercido ao não contemplar os moradores de modo homogêneo. Muitos dependem do Estado, de empregos e de políticas públicas, para superarem as dificuldades concernentes a sua situação financeira. As esperas são penosas e grande esforço é empenhado para encurtá-las. Sobre a espera, conclui a

---

<sup>47</sup>Para ser beneficiário de lotes é necessário, dentre outras coisas, que o morador já venha sendo assistido pelo Estado recebendo outros benefícios que comprovam, através de documentos, sua longa relação com o Estado e o seu tempo de residência no Distrito Federal.

autora, inspirada em Durkheim<sup>48</sup>, que nela “a própria crença na espera é conformada e com ela a aceitação coletiva de um hábito (de um conjunto de regras para agir, conforme Pierce)” (Borges 2003: 180).

Embora sejam contextos diferentes, a pesquisa de Borges aponta para a relação entre moradores e Estado e para a espera dos primeiros por se tornarem seus beneficiários, assim como nos casos que venho apresentando. A política local apresenta-se com a promessa de ser a escada que leva os moradores a alcançar seus objetivos e, assim, a crença na espera aproxima-se da crença na sucessão. A percepção geral é de que a cada gestão apenas uma parcela da população é atendida, o que torna imprescindível que seja o seu lado que esteja “no poder”.

Contudo, em consonância com a etnografia, estar “no poder” não significa apenas a potencialidade de melhoria das condições materiais de existência; a proximidade dos moradores à prefeitura e o acesso às pessoas ligadas institucionalmente a ela implicam também a possibilidade de circulação diária por lugares que ocupam a centralidade dos interesses locais.

A convivência com moradores aponta para a atração exercida pelos acontecimentos da administração municipal, para questões “administrativas”, e para a atenção que é dada às pessoas que dela se aproximam. Procurar se informar sobre os passos da gestão, ler as publicações dos atos oficiais, acompanhar os editais de licitações, sua modalidade, seu valor, seu vencedor, as contratações de funcionários, as exonerações, os salários, bem como observar as movimentações, comparar o que é lido com o que é observado, com os rumores, procurar saber sobre o cotidiano administrativo, sobre quem frequenta a prefeitura, nada disso é considerado monótono, entediante, enfadonho. Ao contrário, estas questões são centrais<sup>49</sup>.

De certo modo, a simples circulação pela “vila” atrai os olhos da população, uma vez que a região urbanizada do município é pequena e a maior parte dos

---

<sup>48</sup> Borges cita a seguinte passagem de Durkheim, Sociologia, pragmatismo e filosofia, p.11, s/d: “[...] a crença traduz-se por *ação*: a crença que não atua não existe; e a ação deve adquirir o caráter da crença que a gera [...] a *dúvida* gera a *idéia*, esta gera a ação e, transformada em *crença*, traduz-se por movimentos organizados, traduz-se pelo *hábito*. O sentido integral da *idéia* reside no sentido do hábito que essa mesma *idéia* determinou” (Borges 2003: 82).

<sup>49</sup> Há um extenso conhecimento nativo sobre seus moradores, sobre quem são e foram os servidores municipais (efetivos e nomeados), sobre seus respectivos cargos e sobre os seus históricos pessoais, políticos e enquanto servidores públicos. Mesmo depois de meses de pesquisa, sentia dificuldade para acompanhar as argumentações que destacavam episódios acerca da prefeitura, porque estes são analisados com base em um acúmulo de informações sobre a vida dos sujeitos envolvidos e sobre as associações políticas das quais depende seu entendimento.

equipamentos urbanos está concentrada em torno de uma única rua que atravessa a “vila” de cima abaixo. Nesta rua principal está localizada a prefeitura.

Com a alternância dos moradores “no poder”, suas rotinas são alteradas: muitos daqueles que iam diariamente à prefeitura – sejam funcionários nomeados, seus parentes e amigos, ou “ganhadores” em geral – e que ao fazer esse trajeto circulavam pela “vila” e por seus equipamentos, ao se tornarem “perdedores” diminuem sua presença “na rua”.

Estar próximo ao Estado não apenas permite que moradores façam parte de sua rede de redistribuição. Entrar neste circuito confere-lhes acessibilidade, visibilidade e, no limite, prestígio. Evidentemente, cada eleitor da situação possui um peso diferenciado, a proximidade de cada um à prefeitura não é equidistante, a redistribuição é assimétrica. Há desigualdade no modo de participar da política local e o prestígio se distribui da mesma forma. Mas cabe ressaltar que ser “ganhador” não importa apenas para pessoas que vivem em condições precárias, seu significado não se restringe à questão material. A disputa pela prefeitura é também uma disputa por prestígio.

Mesmo antes de chegar a janeiro de 2009, quando a posse do prefeito eleito foi efetivada, a circulação pela “vila” já havia sido alterada, mudança que se acentuou com a sucessão. Foi curioso ouvir logo após a posse comentários da oposição sobre essa nova movimentação: “parece que agora a cidade é deles”, “eles passam como se mandassem em tudo”. A meu ver, a sensação de que há arrogância no modo de agir dos “vencedores” destacada nestas falas diz respeito a essa presença súbita, coletiva, cotidiana que passou a compor uma nova paisagem. O cenário passou a não ser mais o mesmo daquele quando comecei a fazer a pesquisa.

Com a sucessão a movimentação pela “vila” muda, a possibilidade de acesso à prefeitura muda e muda também o cotidiano dos servidores municipais efetivos. A percepção de que cada gestão traz alterações é também interna à administração.

Percebi uma tendência de os auxiliares administrativos se referirem aos remanejamentos como uma forma de retaliação, como uma mudança que vem a cada troca de gestor para ocuparem uma função em uma lotação e às vezes localidade não desejada. De acordo com alguns funcionários, de quatro em quatro anos eles são “jogados de um lado para o outro”. Alguns dos funcionários encontrados na sede durante a pesquisa de campo, trabalharam em outras gestões fora dela. Estes circulam

pelos departamentos municipais e alguns chegam a ser “cedidos” para o Fórum, que fica localizado no município vizinho.

Os remanejamentos, dessa perspectiva, seriam armas políticas utilizadas contra os funcionários efetivos que apoiaram o político adversário. Não ouvi menção ao fato destes serem beneficiados em vez de prejudicados através de remanejamentos, por exemplo, ocupando cargos desejados com a entrada do político apoiado. O benefício seria ocupar um cargo em comissão. Assim como ninguém se referiu aos remanejamentos como uma forma de “atrapalhar” ou de “facilitar” o acesso dos moradores aos serviços municipais.

Alguns funcionários ocupam posições mais estáveis e outros estão mais sujeitos a mudanças. A troca de prefeito é vivida com a expectativa de que a rotina dos servidores será alterada. Os funcionários circulam por diferentes posições da administração municipal e essa circulação é sempre percebida como orientada por critérios “políticos”.

\*\*\*

Nesta localidade o fato de determinado candidato ao cargo executivo se eleger é entendido como uma vitória não só do político, mas como de todos aqueles vinculados a sua facção, desde seus agentes centrais, passando por aqueles que de alguma forma colaboraram com a campanha, até os menos comprometidos. A vitória ou derrota da facção à qual o eleitor manifestou publicamente sua adesão é crucial para o seu cotidiano no período posterior à eleição e na gestão seguinte.

A relação dos moradores com os serviços públicos municipais tende a ser pensada a partir da adesão a uma das facções locais em termos de privilégios e retaliações. Os movimentos da administração tendem a ser interpretados como “políticos”. Da perspectiva de uma parte dos eleitores vinculados à facção do candidato derrotado nas urnas há uma expectativa de que apenas as demandas da parcela vinculada ao candidato a prefeito eleito sejam atendidas. “Perder” uma eleição significa ficar sujeito a decisões tomadas por pessoas vistas como parciais, que teriam o “poder” de administrar o município de forma a prejudicar alguns e beneficiar outros. Os “perdedores” esperam pela próxima sucessão, quando então poderão beneficiar-se dos serviços municipais sem nenhum tipo de constrangimento e apresentar suas demandas diretamente ao prefeito.

A prefeitura ocupa uma posição central nos interesses locais. Há uma disputa pela proximidade aos agentes do Estado responsáveis pela redistribuição de bens públicos, a qual também pode ser vista como uma disputa por prestígio. Assim como os prefeitos representantes de cada uma das facções, os moradores se alternam “no poder”.

Durante a gestão as classificações a partir de pertencimentos políticos continuam sendo pertinentes. Apesar das ambigüidades, constituintes das lealdades com base em facções políticas, as classificações operam no interior da prefeitura, entre os servidores, e em sua relação com os moradores e certamente incidem na eleição seguinte. A alternância entre as facções na prefeitura decorre em boa medida do que se passa durante cada gestão.

O capítulo seguinte está destinado à discussão sobre como se dá a disputa das facções através de versões sobre os períodos administrativos de cada prefeito. Durante as gestões os atos da administração são observados e avaliados, sendo estas avaliações cruciais para o reordenamento das facções que irão se apresentar no período eleitoral.

### Capítulo III

A gestão, as versões e a eleição.

O capítulo III está destinado à discussão das versões<sup>50</sup> acerca dos atos da administração municipal. Nesta localidade age-se “politicamente” diariamente, ao longo da gestão através de sua observação e do que é dito sobre ela, e não somente no período eleitoral. A espera dos opositores não é contemplativa. Aqueles que “não estão no poder” participam ativamente da “política” local durante cada um dos quatro anos da gestão, seja acompanhando os atos “administrativos”, seja através da produção de rumores sobre estes atos.

A alternância das facções no poder parece apontar para uma situação na qual no momento da eleição a facção que é capaz de eleger seu candidato a prefeito atinge seu potencial máximo de apoiadores e que a partir daí há uma tendência de aquele que assume a prefeitura ir perdendo apoio. Sugiro que não é possível contentar os aliados devido a uma expectativa de diferenciação frente aos demais moradores que nunca se realiza satisfatoriamente.

Mais do que simplesmente avaliações sobre determinada administração, as versões têm um potencial produtivo, elas efetivamente produzem efeitos na vida das pessoas. Tal como procuro demonstrar, a decepção é inerente à política municipal nesta localidade, no entanto, os rumores magnificam os descontentamentos; ao tornarem-se públicos assumem outras proporções e a relação deixa de ser apenas entre aqueles que não foram atendidos e o prefeito. Em um nível discursivo as facções expressam sua rivalidade buscando deslegitimar a gestão da facção adversária, bem como potencializar as decepções individuais ou de famílias que não obtêm a contrapartida esperada da prefeitura. A existência de narrativas sobre a questão exige uma resposta de quem se sentiu ou foi avaliado como preterido, seja esta o apoio incondicional àquela gestão ou o rompimento do vínculo.

A sociabilidade é agonística e a interpretação de um ato como provocação, desrespeito ou falta de consideração não depende apenas dos envolvidos diretamente, mas também daqueles que os observam e das narrativas por eles produzidas, as quais

---

<sup>50</sup> As versões são notícias que em pouco tempo se espalham pela cidade e que expressam o caráter agonístico das facções. As versões são notórias e notadamente parciais. De certo modo, toda perspectiva é uma versão, mas não é apenas esse o sentido que o termo assume nesse trabalho.

circulam pelas redes de sociabilidade, e que, portanto, não estão restritas a uma ou outra facção.

As versões propagam-se por meio dos diversos segmentos sociais que articulam os moradores. Como procurei argumentar na Introdução, cada facção não corresponde a uma rede de sociabilidade específica. As relações sociais não estão engessadas na classificação em aliado ou opositor da política local. Há diferentes circuitos que promovem o encontro e a interação entre as pessoas do município, como os já mencionados, parentesco, vizinhança, compadrio, amizades, e também, práticas de esporte, culto, aniversários em casa, bingos beneficentes, “encontros da terceira idade”, cursos gratuitos de capacitação para agricultores, relação entre pais cujos filhos são colegas de escola, relação entre clientes e prestadores de serviço, dentre outras possibilidades.

As versões possuem um caráter descritivo. Elas não se apresentam como uma possível interpretação sobre um fato, mas como sua descrição fiel<sup>51</sup>. Em um plano mais abstrato, pode-se dizer que a concorrência entre as notícias corresponde a uma disputa pelo real. De um modo geral, para cada morador apenas uma versão corresponde ao real e sua expressão, a uma tentativa de aumentar o número de moradores que compartilham aquela percepção sobre determinada situação. Apresentando-se como a verdadeira face de um acontecimento, uma versão pode retirar ou atribuir legitimidade a um feito de uma gestão<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Perguntar demais sobre uma versão, como eu fiz durante a pesquisa, gerou pelo menos dois tipos de reações. Em uma, os interlocutores compreendendo a falta de informação da etnógrafa pacientemente descrevem e explicam os acontecimentos passados. No outro, mais freqüente, as perguntas pareciam soar como provocação, pois as respostas passavam a ser dadas em um tom mais incisivo e geravam uma certa inquietação. Como os moradores, em geral, sabem o que se passa em torno da prefeitura, penso que minhas questões não eram tidas como legítimas. As versões devem ser acessadas em tempo real, quando os moradores espontaneamente narram os fatos.

<sup>52</sup> Em um contexto etnográfico distinto, Brígida Renoldi (2008) analisa a partir de argumentos judiciais apresentados em um *juicio oral y público* argentino a maneira como as versões apresentadas pelas partes constroem o “fato jurídico”. Cada testemunho expõe uma perspectiva e representa uma verdade. O fato é construído pela contraposição das versões, que não são consideradas igualmente legítimas conforme quem é o seu autor – o testemunho do acusado não tem o mesmo valor que o dos agentes de segurança – e se estão ou não baseadas no que é considerado pela justiça como indícios e provas. Segundo a autora, enquanto “juizes e promotores partem do pressuposto de que o acusado mente (...) porque não está obrigado a fazer acusações contra si mesmo, o que significa que sua declaração sempre tem um valor duvidoso” (Renoldi 2008:194), todo o processo “se baseia em *testemunhos* dos agentes de segurança, que são incorporados como *provas*” (Renoldi 2008: 204). As diferentes perspectivas através das quais se dão as descrições constituiriam o fato. Cada uma delas apresenta diferenças em relação às outras e compete pelo único lugar reservado ao estatuto de verdade. Porém, tomadas em si, estão todas em um mesmo plano, de modo que é o juiz quem classifica as versões, as coloca em uma ordem hierárquica, e faz com que uma tenha mais valor que as outras. O julgamento seria um processo em que verdades são classificadas e ordenadas e que leva a uma decisão pela avaliação do acusado como culpado ou inocente.



Os rumores concorrem entre si e têm como efeito a produção do desgaste das gestões. Quem está “no poder” ao mesmo tempo em que goza dos atributos dos “ganhadores”, como prestígio e a ocupação da centralidade dos interesses locais, está – por isso mesmo – mais exposto e suscetível às versões e aos seus efeitos. A espera é vigilante, os opositores estão atentos aos passos dados pela gestão.

As versões, neste sentido em que as apresento, são atos políticos que produzem, dentre outros resultados, desentendimentos internos à situação e o enfraquecimento do apoio à gestão. Sobre a atual administração, em poucos meses já foram surgindo rumores sobre o não atendimento de demandas de apoiadores e sobre conflitos internos, devido às prestações do prefeito mostrarem-se inferiores ao que era esperado. A primeira leva de descontentamentos parece ter sido gerada pela nomeação dos cargos em comissão. O prefeito optou por fazê-la aos poucos, o que protelou as expectativas por um tempo. Mas quando ela se efetivou nem todos os interessados foram contemplados.

Ser nomeado, contudo, não significa por si só que o contemplado avalia a prestação como respeito e consideração; sua própria avaliação não é impermeável às apreciações coletivas.

Os conflitos suscitam versões, que os magnificam, e produzem efeitos concretos na vida dos moradores. Em uma localidade onde a oferta de empregos é escassa, há pessoas que preferem deixar seus cargos e seus salários, devido às pressões sofridas.

De um modo geral, uma certa desestruturação interna da gestão é esperada pelos moradores. Ouvi o seguinte comentário de um opositor, que não se resume a uma percepção individual: “Olha só, já começou. Nem acabou o primeiro ano e eles já estão assim... Já começaram a falar mal do homem [prefeito]”. Na opinião de alguns moradores, os prefeitos vão perdendo apoiadores devido ao não cumprimento de sucessivas promessas. Foi-me relatado que é prática comum os líderes das facções procurarem os chefes de famílias numerosas e “unidas” para prometer que em troca do apoio de todos, um de seus membros teria um cargo público. Em uma variação dessa relação de troca, o líder chegaria até essas famílias e convidaria um de seus membros para sair candidato a vereador por um dos partidos controlados pela facção. Como as promessas seriam feitas para um amplo número de famílias, nem todas seriam cumpridas, e o seu descumprimento não passa despercebido nas versões.

Já foi dito que há um empenho por parte dos moradores para acompanhar o que ocorre no interior da prefeitura e a redistribuição por ela executada. Desta vigilância decorre uma pluralidade de perspectivas, que podem divergir no todo ou em parte e que podem ser alteradas contextualmente. As prestações que partem do governo municipal podem em um momento ser julgadas como algo que gera votos – e, devido a isso, ter a autoria de seu projeto rivalizada entre políticos locais – e em outro, como eleitoralmente prejudicial. Elas podem ser acusadas de privilégios, destinadas apenas à parcela dos moradores que são eleitores daquele gestor e, com o passar do tempo, ser avaliadas como uma dádiva veneno (Mauss 1999), deslegitimando a prestação. Como será visto, elas podem se manter ou serem transformadas em seu contrário – embora sem descaracterizar-se como crítica ou elogio à determinada gestão. As versões, enquanto atos políticos, ordenam os acontecimentos em torno da prefeitura e, de um modo geral, atribuem a responsabilidade aos prefeitos<sup>53</sup>.

Sem a pretensão de dar conta dos casos particulares, a pesquisa indica que os atos da administração têm relevância para os posicionamentos frente às facções políticas. Através do confronto entre informações divergentes disputa-se, também, a composição das facções, ou seja, os próprios moradores que as elaboram e transmitem estão sendo pleiteados. Quando chega o período eleitoral os lados já estão definidos e as adesões se tornam visíveis pelas mudanças decorrentes do “tempo da política” (Palmeira, Heredia 1995). Nele, há um incremento do caráter agonístico das relações; passa-se a evitar a convivência com pessoas classificadas como vinculadas à facção adversária. A presença dos moradores nas ruas aumenta, bem como as associações entre aqueles que fazem parte de determinado lado, o que possibilita que a nova configuração seja visualizada.

O argumento central deste capítulo é que a administração – ou as versões sobre a administração – refaz as facções que vão se apresentar nas eleições. O dia-a-dia da gestão incide na constituição da facção e no seu desempenho no período eleitoral. As versões são ações, é o modo como aqui se faz política. Através delas busca-se construir os acontecimentos locais, atribuindo responsabilidades personificadas nos prefeitos representantes das facções.

Salvador Schavelzon (2006) faz uma etnografia da efetivação de uma política pública de habitação em Buenos Aires denominada autogestão, que tinha como

---

<sup>53</sup> Situações que, ao menos aparentemente, não dependem da ação do prefeito também podem ser atribuídas como de sua autoria, como, por exemplo, batida policial no centro da cidade.

proposta conceder créditos para as construções e deixar a contratação da mão-de-obra por conta da organização dos destinatários em cooperativas, as quais gerenciariam tais créditos para os sócios. O autor descreve que em determinado momento a autogestão passa por um processo no qual ela “chega ao Estado”, à gestão, o que é vivido como uma passagem da sociedade ao Estado.

Ao observar diversos agentes envolvidos na implementação da autogestão, Schavelzon apreendeu uma racionalidade que está além de sujeitos particulares e de suas perspectivas individuais na qual as categorias “política” e “gestão” classificavam os movimentos do Estado. As avaliações nativas divergiam entre si, mas tinham em comum a oscilação entre a ênfase na separação e autonomia das esferas da “política” e da “gestão” e a ênfase em sua coexistência e complementaridade. A ambigüidade destas noções levou o antropólogo a mapear seus significados e as relações assumidas contextualmente entre os dois pólos.

Do contexto depende a distinção entre “política” e “gestão” e os conteúdos por elas assumidos. Schavelzon observou que embora a separação dessas esferas constitua uma certa representação de como deve se dar a organização e o funcionamento do Estado, a “gestão sem política”, há momentos em que a “política na gestão” é considerada legítima e necessária. A presença de ambas apontaria para divergências no interior das instituições, pois são dimensões que percorrem caminhos distintos, “a invenção, a imaginação e o conflito” seriam características da “política” e o “controle, a repetição e a imposição de formas e procedimentos institucionais”, da gestão.

Segundo o autor, na implementação da autogestão, enquanto política pública interna ao Estado, a ação “política” seria simultaneamente circunstancial e permanente. Por um lado, os agentes envolvidos muitas vezes não pensavam suas ações como “políticas”, e por outro, elas sempre eram passíveis de serem assim classificadas, de modo acusatório, ou mesmo reivindicadas.

A implementação permitiu a comparação entre duas gestões, a do subsecretário de habitação Eduardo Jozami e a de seu sucessor Ernesto Selzer. A sucessão foi muito conturbada. Quando a política de autogestão chegou ao Estado, com Jozami, surgiram relatos que expressavam a idéia de que o período anterior àquela gestão era de desordem, de caos, e de que o modo como o trabalho passou a ser realizado promoveu a promoção da participação popular na definição das políticas públicas, a proximidade entre Estado e sociedade e a realização efetiva de uma gestão democrática. Com a entrada de Selzer surgiram também relatos que narravam uma

situação original caótica que teria sido reorganizada pela nova gestão. Para Selzer, a gestão de Jozami teria como características de seu cotidiano administrativo a pouca atenção aos procedimentos burocráticos, a desorganização, os erros contínuos, a ineficiência e o conflito, e a sua própria gestão teria implantado procedimentos que organizaram a confusão e puseram fim aos *conflitos no atendimento das demandas*.

A racionalidade estudada por Schavelzon se dá em um contexto em que há, nos seus próprios termos, *confrontação política*, o que o levou a considerar versões que se contrapõem uma a outra. O autor utiliza a noção de mito para analisar a diversidade de versões sobre as gestões. Analogamente aos mitos de povos “primitivos”, os relatos sobre as Gestões também apresentam múltiplas versões. Haveria um mito da gestão e um mito da política, contudo os dois seriam elaborados tendo como pressuposto a distinção entre “política” e “gestão” e entre “sociedade” e “Estado”, relacionados de diferentes formas. O conjunto das versões dos dois mitos identificados o levou a analisá-los como um único mito. “Era o mito de que existe uma sociedade política e uma gestão sem política, e que a política pode vincular-se a gestão, tanto como essa pode também se despolitizar” (Schavelzon 2006: 177).

Serão apresentadas versões, que tiveram grande repercussão, referentes aos últimos três períodos administrativos (2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012). Para narrá-las, contudo, refiro-me também a “fatos” pretéritos de outras gestões em um tom descritivo. Primeiramente menciono sinteticamente algumas circunstâncias das gestões destes políticos. Os dados sobre como era a “vila” advêm de relatos de moradores mais antigos, os quais expressaram suas próprias percepções sobre o que viveram ou ouviram de pessoas de gerações acima das suas contarem. No que diz respeito ao que se passou a partir da década de 1960, a referência temporal às descrições baseava-se na gestão de determinado prefeito, a partir da qual localizava-se aproximadamente o ano de que se tratava. As gestões apareceram como referência para as modificações que a “vila” vem sofrendo, seja por meio das intervenções públicas ou de acontecimentos que não são frutos de atos diretos da administração.

Na gestão 1993-1996 o prefeito era o mesmo da atual (2009-2012), um “de cima”. De 1997-2000 o prefeito era um “de baixo”, reeleito na gestão 2005-2008. A eleição que antecedeu a gestão 2001-2004 teve como característica a candidatura de três políticos, o ex-prefeito “de baixo”, o ex-prefeito “de cima” e um terceiro que, diferentemente dos anteriores, não é “nascido e criado” no município, um empresário

que alguns anos antes de entrar para a política local fixou sua residência e sua fábrica em um bairro rural.

O vencedor daquela eleição foi o candidato que veio de fora e que não possui um histórico como os de todos os candidatos a prefeito anteriores, ele não é um “de cima” ou um “de baixo”. No entanto, este político foi capaz de angariar votos como nenhuma outra via alternativa o fez. Sua gestão teve os pareceres prévios do Tribunal de Contas desfavoráveis em relação à aprovação das contas de cada um de seus exercícios financeiros. A decisão da câmara municipal se deu no mesmo sentido, também foi pela não aprovação delas. O prefeito ainda chegou a concorrer para a eleição seguinte, mas obteve a menor votação dentre os mesmos três candidatos<sup>54</sup>. Ao término do julgamento do processo, devido à reprovação das contas, ficou inelegível.

No último exercício financeiro da gestão 1997-2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal entrou em vigor. Mais ou menos no mesmo período foi implantado um sistema informatizado de informações para o controle externo e a documentação que antes era entregue em papel, passou, em boa parte, a ser preenchida em programas de computador específicos e enviadas pela *internet*. O então prefeito enviou sua prestação das contas, que coincidiram com a entrada destes novos procedimentos, para o Tribunal de Contas e elas foram rejeitadas. Quando este processo retornou ao município foi julgado pelos vereadores e por unanimidade foram aprovadas as contas rejeitadas pela instância de controle externo.

As contas destes dois prefeitos foram reprovadas pelo parecer prévio do Tribunal, mas o modo como a câmara agiu diante do julgamento de cada um dos políticos foi diferente, no primeiro caso foram reprovadas e no segundo, unanimemente aprovadas. Novamente o par “técnico” e “político” avalia cada uma das instâncias. As decisões do Tribunal tendem a ser vistas como baseadas em critérios “técnicos”, porque estaria dotado de funcionários mais capacitados que os vereadores, embora, para alguns, aqueles possam sim ser influenciadas por pressões “políticas”. Já a votação dos vereadores tende a ser avaliada como uma decisão “política”, ainda que os vereadores e pessoas próximas a eles sustentem o contrário.

As contas do exercício financeiro de 2005 e 2006 foram aprovadas pelo Tribunal sem restrições. As de 2007 foram aprovadas com ressalvas, no entanto, a

---

<sup>54</sup> Logo após o resultado daquela eleição o empresário fechou sua fábrica, que gerava em torno de trinta empregos diretos, e a transferiu para outro município. Na eleição de 2008, ele apoiou publicamente o candidato “de cima”, mas há rumores que indicam que essa aliança já foi rompida.

câmara as reprovou. Até o momento da escrita deste trabalho, as de 2008 ainda estavam sendo avaliadas pelo Tribunal.

A sucessão.

Ainda que só tenha notado depois de um certo tempo as diferentes versões estavam presentes desde os primeiros dias de pesquisa, nas diversas informações acerca das gestões. Quando em fevereiro de 2008 iniciei o campo na prefeitura, ouvi a respeito das péssimas condições que a então gestão a encontrou em janeiro de 2005. Além de uma dívida milionária, as informações acerca do andamento da administração haviam sido apagadas dos arquivos dos computadores, e boa parte do material de consumo e permanente havia sido levada embora. Veículos municipais sem os pneus ou sem as rodas ficaram expostos na praça em frente à sede para que a população pudesse enxergar o que a administração anterior havia feito com o município<sup>55</sup>. Faltava mesa, faltava cadeira, faltavam equipamentos em geral, a prefeitura estava “depenada”. Os cargos em comissão foram exonerados sem um repasse de informações que possibilitasse uma transição. Quando entraram os novos, estes não sabiam como proceder, porque os dados da gestão anterior não estavam disponíveis. A descrição era de uma situação original caótica.

Entre novembro e dezembro de 2008, com a iminência da sucessão, o discurso dos diretores de departamento e do prefeito era de comprometimento com o município. A dívida havia sido paga, sem que tivesse havido prejuízo na realização de obras e serviços públicos e o almoxarifado estava cheio para a próxima gestão para que nos primeiros meses do ano seguinte nada faltasse para a população, até que fosse realizada nova licitação.

Em janeiro de 2009 tive acesso ao discurso da atual gestão, novamente a descrição de um caos administrativo. A dívida não só não foi paga como aumentou, o almoxarifado esvaziado, desorganização das informações acerca dos processos,

---

<sup>55</sup> A exposição dos carros deteriorados pretendia encenar a “incompetência” da gestão anterior. Atitude semelhante foi tomada pela gestão que assumiu em 2009, que logo nos primeiros meses comprou cinco carros novos, que também foram expostos na praça durante uma semana, encenando sua “competência”. Esta mesma gestão fez a aquisição de um maquinário novo (retroescavadeira e motoniveladora) que permite arrumar as estradas de pó, o qual “desfilou” pela “vila” anunciado por fogos de artifício e foi, posteriormente, exposto na praça, tendo inscrito em sua pintura a gestão da aquisição. Os opositores criticaram a exposição, porque a máquina deveria estar trabalhando e não parada.

desaparecimento de informações nos computadores acerca das licitações de 2008, enfim, uma versão que se contrapõe à apresentada pela gestão anterior.

O jornal.

Uma das primeiras atitudes tomada pela nova gestão que se tornou notória diz respeito às publicações dos atos oficiais. O prefeito recém-assumido teria entrado com um projeto que visava dispensar a necessidade de fazer licitação com os jornais de circulação da região, para cumprir a prescrição da publicidade. Na gestão anterior o centímetro de uma página do jornal vencedor da licitação era de três reais e quarenta centavos. Este valor geraria uma despesa muito superior à considerada adequada para um município com uma receita mensal inferior a um milhão de reais. Seu projeto era de que as publicações fossem divulgadas através do Informativo Municipal, um panfleto em folha sulfite, tamanho A4, que em geral tem de três a dez páginas, elaborado semanalmente por servidores municipais. A câmara municipal o aprovou.

O valor que era gasto pela gestão anterior se espalhou pela cidade. A despesa que vinha sendo destinada à publicidade não condizia com a arrecadação e o Informativo Municipal representava economia. O desenvolvimento do município estaria sendo prejudicado por um gerenciamento do dinheiro público que não visava sua maximização. Alguns chegaram inclusive a suspeitar de que deveria existir algo escuso no contrato firmado com o jornal para justificar que o ex-prefeito tivesse optado por tal forma de publicidade.

Tão logo os atos oficiais deixaram de ser publicados nos jornais de circulação semanal, a oposição se manifesta. O meio de comunicação que era anteriormente utilizado poderia ser, sim, demasiadamente caro, porém cumpria sua função de transparência da administração municipal, porque a cada semana uma grande quantidade de exemplares era distribuída gratuitamente nos comércios locais, acessíveis aos moradores que fossem para a “vila”. Se fossem para o açougue, para um mercado, para uma loja de roupas, para a farmácia, para a cooperativa agrícola, enfim, eles encontrariam exemplares do jornal licitado, e de outros, também de circulação regional, sobre um balcão, disponível. De acordo com opositores, o Informativo Municipal diferencia-se por sua distribuição externa ser mínima e de praticamente se restringir à prefeitura e à Câmara – poucos exemplares são distribuídos no comércio. Passou a ser necessário que os moradores dirijam-se até a sede da administração ou à casa legislativa

para ter acesso aos atos oficiais do município. Outra maneira de os acessar seria através de amigos, colegas, parentes e vizinhos – o que já ocorria com o jornal anterior – que retiram vários exemplares<sup>56</sup> e distribuem entre seus conhecidos. Para essa versão, o Informativo Municipal trouxe economia às custas da transparência, objetivo da publicidade.

As licitações.

Assim como ocorreu com o jornal que era licitado, é comum que na localidade as licitações sejam alvo de rumores que sugerem que através delas ocorre mais do que um contrato comercial lícito. Quando participam e vencem moradores locais, os contratos são, em alguns casos, considerados evidências de que há um vínculo político entre o fornecedor e o prefeito daquela gestão. O vulto da negociação é comparado com o de outras gestões e de outros fornecedores. Conforme o valor estabelecido, ser um fornecedor da prefeitura pode ser considerado um privilégio cuja manutenção dependeria da reeleição do prefeito.

Os contratos licitatórios, desta perspectiva agonística, seriam firmados preferencialmente com moradores/fornecedores da facção do prefeito e, quando a relação entre eles não é avaliada dessa forma, seriam capazes de converter o morador em seu eleitor. O voto teria correspondência com sua potencialidade de obtenção de lucro através do Estado como seu cliente. Na política eleitoral prevaleceriam os interesses econômicos, às lealdades morais e à moralidade pública, em geral.

Todavia, esse ponto de vista não é compartilhado por todos, especialmente pelos servidores responsáveis pelas licitações. De acordo com eles, as licitações são feitas respeitando cada um dos princípios legais. A publicidade seria realizada em veículos de comunicação conforme a prescrição, respeitando seus prazos mínimos – o que permitiria que todo e qualquer fornecedor participasse – e os contratos seriam firmados com aqueles que apresentam o menor valor e possuem todos os critérios que os habilitam a realizar um contrato com o Estado.

Durante o período em que acompanhei as atividades da administração de dentro da prefeitura em muitos dos pregões presenciais comparecia apenas um licitante e, às vezes, nenhum. As licitações municipais pareciam não ser um atrativo do ponto de

---

<sup>56</sup> Geralmente os exemplares são esgotados no mesmo dia em que são disponibilizados.



vista dos fornecedores, no sentido de que, muitas vezes, não assumiam um aspecto de disputa na qual concorrem vários participantes.

De acordo com algumas versões o desinteresse se explica devido a um conhecimento tácito dos fornecedores locais de que não adianta participar das licitações, porque elas estão viciadas. Por outro lado, as explicações dos servidores para essa aparente falta de interesse dos fornecedores locais pelas licitações variam. Em uma delas, muitos não estariam com suas empresas em situação regular e, por isso, não possuem a documentação que os habilitam a participar, além disso, muitos dos documentos de comprovação exigidos têm um prazo de validade curto, e precisam ser renovados regularmente. Em outra explicação, por serem os comerciantes, em sua maioria, de pequeno porte, estes saberiam de antemão que não conseguem concorrer seus preços com fornecedores maiores de municípios vizinhos. Outros, ainda, prefeririam não participar, porque os contratos com a prefeitura são considerados complicados para comerciantes com uma estrutura pequena: através do Sistema de Registro de Preços a prefeitura não é obrigada a comprar nenhum dos itens licitados, mas caso ela decida efetivar a aquisição o fornecedor é obrigado a entregar o produto em até cinco dias. Estas condições seriam inviáveis, porque o fornecedor pode não ter o produto ou a quantidade necessária à pronta entrega e o prazo de cinco dias é considerado curto demais para que sejam obtidos.

O asfalto.

Na “vila” há uma rua principal, asfaltada, com uma extensão de cerca de três quilômetros, que liga os “de cima” aos “de baixo”, em torno da qual está situada grande parte dos equipamentos urbanos do município. Já foi dito que havia uma estação de trem do lado “de baixo”, onde hoje está situada a câmara municipal. O trilho de trem corria do lado “de baixo” paralelamente à rua principal, que ainda não era asfaltada, mas diferentemente da rua que faz uma curva que dá início ao aclive que possibilita que um lado seja considerado topograficamente superior ao outro, o trilho segue em linha reta e em determinado trecho volta a correr paralelamente à rua principal, agora do lado “de cima”, para depois seguir em outra direção. Quando a estação foi fechada (1959) e a linha férrea desviada para o interior, o trilho retirado deixou suas marcas. Esse percurso é conhecido como “linha velha”. Há uma única rua que liga a “linha velha” diretamente

– perpendicularmente – aos “de cima”, a qual dá acesso a uma igreja católica construída entre 1903 e 1905 em terreno atrás de onde passava o trilho.

Na gestão 1977-1983<sup>57</sup>, a “linha velha” começou a ser ocupada irregularmente por famílias carentes, que construía suas casas na faixa de domínio<sup>58</sup> do trilho. Hoje ela está ocupada por cerca de um quilômetro e meio de seu percurso, com uma casa ao lado da outra “de baixo” a cima. Por se tratarem de ocupações e pela precariedade das construções é considerada a “favela” do município. Ter seu endereço de residência na “linha velha” dota o morador de estigmas relacionados no Brasil aos moradores das favelas.

Na gestão 2005-2008 a prefeitura realiza o asfaltamento do trecho ocupado da “linha velha” e da rua que a liga à principal, sobre o qual surgiram versões. Em uma, tratava-se de obra com fins meramente eleitoreiros. A “linha velha” era considerada por “polacos” um reduto eleitoral da facção adversária. Haveria prioridade para asfaltar locais mais centrais cujas estradas também eram de pó, nas quais seus residentes sofrem com a poeira em dias de seca e com a lama em dias de chuva.

Uma outra versão sobre o asfalto teve sua força em uma placa fixada no início da obra cuja inscrição a ligava ao governo estadual e, portanto, ao governador do Paraná e não ao prefeito. A referência ao governador não apenas deslegitimava a obra como um feito do prefeito, como a vinculava ao candidato que concorreu com ele às eleições de 2008. O candidato “polaco” além de ser do mesmo partido do governador, já fez parte de seus cargos em comissão em uma secretaria do governo paranaense. Sua influência seria tamanha perante o governador, que mesmo antes de ser eleito era capaz de trazer benfeitorias para o município. Nesta versão, portanto, o mérito não era do prefeito em exercício.

Em uma modificação das duas versões, a verba era um repasse estadual, mas quem a direcionou para a “linha velha” foi o poder municipal.

As poucas ruas asfaltadas no município concentram-se na “vila”<sup>59</sup>. O asfaltamento da “linha” foi uma obra que ocupou as conversas dos moradores durante toda sua execução. Mas o modo como o asfalto foi recebido por aqueles que foram

---

<sup>57</sup> Esta gestão teve seis anos, iniciou em 1º de fevereiro de 1977 e terminou em 1º de fevereiro de 1983.

<sup>58</sup> Como nesse período na “vila” praticamente não havia loteamentos, as propriedades eram de um tamanho muito superior a um lote e o acesso a elas se davam por caminhos dentro das propriedades, como ruas privadas. Não me parece fortuito que as ocupações tenham se dado na faixa de domínio da linha férrea, pois ela abriu acesso, como estrada pública, para os terrenos que ficavam às suas margens.

<sup>59</sup> O prefeito da gestão 2001-2004 asfaltou uma rua que liga a “vila” a um bairro rural. No entanto, este foi acusado de ter sido o executor de uma obra pública que o beneficiava, porque era dono de uma fábrica localizada nesta rua e o asfalto terminava logo após ela.

classificados como seus beneficiários, os residentes da “linha”, provavelmente varia em cada situação específica. Destaco o caso de um beneficiário cuja relação com o prefeito ultrapassava a “política”, eles eram compadres. No processo de pavimentação os funcionários responsáveis, contratados pela empreiteira licitada, teriam adentrado alguns metros em seu terreno, fazendo valas no solo e danificando a cerca que o rodeava. O proprietário do terreno, compadre do gestor, teria ido procurá-lo para que tomasse as devidas providências, o qual teria respondido que, naquele momento, a prioridade era terminar a pavimentação. A negação de seu pedido de reparação dos danos causados pela ação da prefeitura não teria sido bem recebida pelo reclamante. De sua perspectiva havia uma dívida entre ele e o prefeito e o seu pedido de reparação dos danos indicava a contraprestação esperada.

As casas e a enchente.

Na mesma gestão em que foi realizado o asfaltamento, em uma das quadras da rua que faz a ligação entre a principal e a “linha velha”, foram doadas casas pela prefeitura. O prefeito foi visto como o doador e novamente recebeu acusações de que estava a favorecer apenas os seus eleitores, de que seu critério para a escolha das famílias não era imparcial e de que se tratava de forma de alimentar o vínculo já existente com aqueles destinatários visando à obtenção de votos para a sua reeleição.

Entretanto, as casas doadas localizam-se em um declive, próximas a um açude cavado na gestão 2001-2004, na nascente de um córrego. Na época em que o açude ficou pronto o então prefeito foi criticado por sua falta de planejamento. Ambientalmente, não teria sido realizado um controle de erosão, através do plantio de mata ciliar, para evitar assoreamento. Além disso, já havia um conjunto habitacional construído na gestão 1993-1996 em suas proximidades e o esgoto das casas estava sendo despejado em suas águas. Também foram apontados como problemas o acúmulo de mosquitos, porque a água não tinha para onde escoar, ficando parada, e o perigo de afogamento das crianças, que em dias de verão nele se banhavam.

O conjunto habitacional ficava próximo, mas em uma altitude superior às casas doadas na gestão 2005-2008. Alguns meses depois da entrega das casas, mas já em 2009, chove torrencialmente durante dois dias, o açude transborda e as casas recebidas são alagadas. Os moradores vêem suas casas sendo invadidas pela água.

Com a enchente as casas que em um momento foram apontadas como privilégios, deixaram de ser avaliadas dessa maneira. O prefeito doador foi acusado de “desumanidade”, por ter colocado pessoas carentes para morar em um local de risco. Além de os beneficiários terem perdido, com a enchente, o pouco que tinham, poderiam ter perdido suas vidas. Em um dos jornais que circulam na região sai uma matéria que apresenta o local em que as casas doadas foram construídas como imprópria, por se tratar de área de preservação ambiental.

\*\*\*

Ao apresentar algumas versões a intenção foi mostrá-las em operação e indicar que os atos da administração não possuem um significado único ou mesmo estável. Os serviços prestados pela prefeitura, que por vezes são vistos como doações do próprio prefeito, podem ter um efeito até mesmo contrário àqueles esperados por práticas consideradas clientelistas. Um ato da administração classificado como popular pode, dentro de pouco tempo, tornar-se impopular.

Bezerra (1999) argumenta que o vínculo moral entre político e eleitor tende a ser frágil quando está baseado em solicitações concretas, em objetos particulares<sup>60</sup>. Diante da diversidade de interesses que o prefeito (e, em sua etnografia, também o parlamentar) se compromete a atender, sua efetiva contraprestação pode ser inferior ou deficitária à esperada. A própria interrupção no fluxo das prestações pode enfraquecer ou romper o vínculo do eleitor. Sua análise indica que há prestações do Estado que não vinculam moralmente o beneficiário ao político tido como seu responsável. Escapa ao político o modo como os destinatários de uma política pública a recebem. Segundo Bezerra:

A incerteza, no entanto, é um aspecto que tem sido pouco ressaltado pela literatura sobre clientelismo político, já que a retribuição – geralmente voto e apoio pelos benefícios públicos obtidos – tem sido considerado algo automático (Bezerra 1999: 131).

No contexto onde realizei a pesquisa é preciso considerar, juntamente com os vínculos morais e os interesses de indivíduos e suas famílias classificados como clientelistas, a questão das versões. A noção de clientelismo remete a uma relação particularizada entre o eleitor – e sua família – e o político, na qual, em poucas palavras,

---

<sup>60</sup> Sobre a relativização da distinção entre fisiológico e ideológico ver Kuschnir (2000).

favores são retribuídos com votos. No entanto, ao se considerar a adesão do eleitor ao político – e à sua facção – simplesmente como decorrente das prestações do último, tende-se a conceber esta relação como independente dos vínculos que cada um deles estabelece com os demais moradores da localidade. O que pretendi mostrar neste capítulo é que a experiência individualizada do eleitor toma outra forma através das versões que a integram a uma dinâmica social mais geral.

Se o voto em municípios rurais brasileiros não corresponde a uma escolha individual, mas a uma adesão, as versões, por sua vez, são avaliações sociais que exercem pressão no posicionamento dos moradores com relação à política local. Os casos individuais são observados pela coletividade e as decepções que já são esperadas – devido à expectativa de diferenciação dos aliados entre si e frente aos opositores no que concerne à sua relação com os serviços municipais e com o prefeito – são potencializadas pelas versões. Os esfacelamentos dos vínculos individuais de apoio político são também resultantes da pressão da coletividade por uma resposta daqueles moradores que nas versões aparecem como desrespeitados.

O fato de as versões transformarem-se com o passar do tempo, modificando as avaliações sobre os atos da administração, não indica que os beneficiários tiveram suas próprias considerações alteradas ou mesmo que elas coincidiam com as versões. O ponto é que as versões expressam o caráter agonístico das facções e da sociabilidade local. Trata-se de uma lógica de provocação e resposta, elas exigem que os moradores tomem uma atitude, seja de rompimento do vínculo ou de sua manutenção.

O conjunto das diferentes versões constitui a dinâmica política local. Junto com o fazer política pessoal, clientelista, as facções, ao observarem cuidadosamente os atos administrativos, as pessoas que se aproximam da prefeitura e a relação entre estes, promovem um controle dos recursos públicos, limitam o que é e o que não é possível fazer com eles. A observação e as versões sobre o que é observado promovem a participação ativa dos moradores na política e, em um sentido específico, a fiscalização da administração municipal.

## Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi realizar um estudo etnográfico sobre administração pública em um município do interior do Paraná. Seu enfoque esteve na prefeitura e em sua dinâmica administrativa. Interessava conhecer as rotinas do funcionalismo, os procedimentos burocráticos adotados e questões orçamentárias, de um modo geral. Mas ao buscar apreender como a “gestão” é, nesta localidade, concebida e vivida deparamo-nos com sua estreita relação com a concepção de “política”.

Esta pesquisa apostou que um deslocamento do foco das eleições para a gestão permitiria enxergar questões que as análises de processos eleitorais não puderam desenvolver. Somadas à política enquanto eleição, outras formas nativas de pensar o que é política e de fazer política vieram à tona. Se o que ocorre no período eleitoral certamente repercute no cotidiano dos moradores nos quatro anos que a seguem, o que ocorre durante a gestão incide nas eleições, nas adesões políticas que se constituem ou se dissolvem e, por conseguinte, no resultado das votações. A classificação como apoiador ou opositor é intensificada no “tempo da política” (Palmeira 1992), mas não se restringe a ele.

A idéia de uma política circunscrita a um momento específico parece se contrapor a de uma política que está presente o tempo todo. No entanto, estas duas temporalidades não são necessariamente excludentes. Neste contexto, a “época da política” é, de acordo com os moradores, o período eleitoral, mas a possibilidade de que os atos da administração e as versões sobre eles sejam avaliados como ação política está sempre presente (Schavelzon 2006).

Observando os servidores municipais no exercício de suas atribuições destaquei que, devido à interdependência entre as atividades administrativas, o desempenho dos funcionários em cada etapa recai nas posteriores e que a noção de “(in)competência” avalia este desempenho, a qual pode ser uma referência tanto à capacitação “técnica” do servidor, quanto um julgamento de sua ação como “política”<sup>61</sup>. Conflitos podem surgir quando o que é feito em uma determinada etapa compromete as demais e cria barreiras para que, simultaneamente, nenhuma atividade-fim sofra interrupções em seu andamento e o encadeamento entre as operações seja respeitado.

---

<sup>61</sup> Sobre a distinção entre o “técnico” e o “político” ver Schavelzon (2006) e Abreu (1999).

Acompanhando a rotina dos trabalhos na prefeitura identifiquei uma temporalidade própria do âmbito da administração pública, o “tempo da burocracia”, e duas formas de conceber a gestão dos recursos públicos, que denominei *concepção da contingência* e *concepção da previsibilidade*. Enquanto a primeira concepção contesta o seguimento rígido do “tempo da burocracia” para maximizar os recursos de uma prefeitura de pequeno porte, a segunda acredita que tal maximização se dá através do cumprimento dos procedimentos prescritos. Ambas concepções estão orientadas para fazer o melhor uso dos recursos, e mesmo naquela em que há uma contestação da lei, suas práticas não visam benefícios particularistas, favorecimentos ou enriquecimento ilícito. Neste sentido, espero estar contribuindo para o redimensionamento do tratamento analítico dos fenômenos classificados como corrupção (Zapata 2004, Sissener 2001, Abélès 2004).

A administração interioriza a distinção entre “política” e “gestão”, na execução das atividades administrativas pode-se agir “tecnicamente” e/ou “politicamente”. A “política” na gestão ocorreria quando se desconfia de que a ação de um funcionário se deu em nome dos adversários políticos, seja ela orientada pela *concepção da contingência* ou pela *concepção da previsibilidade*. A primeira concepção, ainda, poderia ser pensada como mais “política” do que a última – no sentido de que enxerga nas leis uma preocupação excessiva com o planejamento e de que pleiteia uma margem maior para improvisos –, no entanto ambas concepções em operação podem ser julgadas como “políticas”: podem ser vistas como uma tentativa de funcionários opositores prejudicar a gestão ou como uma forma da gestão exercer retaliação sobre estes funcionários.

A tensão devido à iminência da ação politicamente orientada existe na relação entre os servidores e na relação entre os servidores e solicitantes. Devido às mudanças que ocorrem a cada sucessão (entrada de novos diretores de departamentos e chefes de divisões e o remanejamento dos funcionários efetivos de modo a posicionar aqueles percebidos como aliados da gestão nos postos de atendimento), a prefeitura e seus departamentos passam a ser vistos como locais mais ou menos propícios para o atendimento de suas demandas, dependendo de como o solicitante está situado frente às facções.

Para uma parcela dos moradores o resultado eleitoral é determinante em seu acesso aos serviços e benefícios públicos municipais. Evita-se ir à prefeitura quando a facção adversária está “no poder”, evitando, assim, situações de tensão que podem

surgir ao ver sua solicitação negada, ao não ser tratado com o respeito esperado, ao se deparar com um desafeto, ao sentir-se inferiorizado e, também, ao ter acesso a possíveis rumores que narrem sua empreitada.

As ações dos funcionários atendentes e os procedimentos “administrativos” adotados são muitas vezes interpretados como decorrentes de uma motivação “política”. Devido a essa percepção e aos desgastes envolvidos em se fazer uma solicitação à facção adversária muitos moradores *esperam*, esforçam-se para não recorrer à prefeitura para suprir suas necessidades. As facções disputam o controle dos recursos públicos e se os seus líderes se alternam no poder, em certa medida, os eleitores se alternam em seu acesso à redistribuição executada.

A *espera*, que é determinada pelo resultado das eleições, traz implicações para a gestão. A questão orçamentária, os planejamentos e os recursos que são empenhados em determinadas áreas não são independentes da demanda dos moradores. Poderíamos supor que se a totalidade dos moradores se sentisse impulsionada a usufruir os serviços públicos municipais como o faz a parcela considerada “ganhadora”, que está “no poder”, ou que se não existisse uma parcela, a dos “perdedores”, que evita ir à “prefeitura”, então os recursos públicos municipais que já são considerados parcos pelos diretores dos departamentos teriam que dar conta de uma demanda ainda maior.

Do caráter agonístico da sociabilidade decorre um controle social do que se passa na localidade; da observação dos deslocamentos, das associações e dos atos administrativos surgem versões. Aproximar-se da administração municipal, de seus principais agentes e de sua estrutura física, confere visibilidade ao morador. As questões que giram em torno da prefeitura ocupam um lugar de destaque nos interesses da população. Importa saber que um opositor entrou na prefeitura, quem são as empresas locais com quem o município está contratando, a modalidade, o valor e a vigência das licitações, o que foi dito nas reuniões dos departamentos, quem são os proprietários de terrenos que vão ser comprados ou desapropriados e o valor da transação, enfim, os movimentos da administração que possam ser politicamente relevantes são conhecidos – ao menos se procura conhecê-los.

As gestões são observadas e sobre elas surgem narrativas. Os opositores não assumem uma postura simplesmente contemplativa, eles agem com o intuito de deslegitimar as realizações da situação. As versões, os rumores e os boatos são *ações* políticas e, talvez, fosse possível aproximá-las de uma discussão sobre eficácia performativa (Peirano 2001). As versões daqueles que *esperam* sobre os movimentos da



administração magnificam os descontentamentos particulares, tornam-nos públicos e os inserem em uma dinâmica social mais geral, pressionando aquele que foi preterido a se posicionar. Os apoiadores da gestão, por sua vez, acompanham tudo atentamente e apresentam suas próprias versões. A dinâmica política local durante a gestão se dá pela soma das diferentes versões e esta incide na política mais propriamente eleitoral. Por si só, a dinâmica das versões não explica a alternância das facções no poder, mas sugiro que ela tem um peso importante.

Iniciei este trabalho fazendo referência à noção de facção política. Isto se fez necessário porque da clareza desta noção decorreria a compreensão dos demais capítulos. As facções são, aqui, sobretudo uma forma de classificação que opera com base em determinados critérios (rede pessoal de sociabilidade, auto-declaração, identidade étnica), que são submetidos à interpretação do observador.

Argumentei que as facções são compostas por diversos segmentos. Há os que ainda hoje se pensam como “de cima” e “de baixo”, os que sustentam que jamais votariam em um “polaco” e os que até então só votaram em “polacos”, e os que se identificam e se opõem a partir – ou também a partir – de outros princípios, tais como amizade, parentesco, religião, enfim, vínculos de natureza diversa. As possibilidades de agremiações e seções são inúmeras, mas sobre toda a pluralidade, em certos contextos, a facção política se impõe às demais articulações e divide os moradores em *nós* e *eles*, em aqueles que apóiam a gestão e em aqueles que são seus opositores.

## Referências Bibliográficas:

Abélès, M. 2004. "Identity and Borders: An Anthropological Approach to EU Institutions". Em: *Twenty-First Century Papers: On-Line Working Papers*. University of Wisconsin – Milwaukee. Number 4.

Abreu, L. 1999. "O ritual e o jogo" Em: *Os labirintos do minotauro – troca, política e linguagem*. Tese de doutoramento, UnB, Brasília.

Agier, M. 2001. "Distúrbios identitários em tempos de globalização" Em: *Mana. Revista de Antropologia Social*. Vol. 03, nº 07, p. 7-33.

Barth, F. 2000. "Os grupos étnicos e suas fronteiras" Em: *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Tomke Lask (Org.): Ed. Contracapa, Rio de Janeiro, 25-67.

Bevilaqua, C.; Leirner, P. de Camargo. 2000. "Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro". *Revista de Antropologia*, São Paulo, v.43. nº 2.

Bevilaqua, C. 2005. "Entre o previsível e o contingente: etnografia do processo de decisão sobre uma política de ação afirmativa". *Revista de Antropologia*, São Paulo, v.48, nº 1.

\_\_\_\_\_. 2003. "Etnografia do Estado: questões metodológicas e éticas". *Campos*, Curitiba, v.3.

Bezerra, M. 1999. *Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal*. Núcleo de Antropologia da Política. Relume Dumará, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. 2004. "Participação popular e conflitos de representação política: notas a partir de um caso de orçamento participativo", Em: *Espaços e tempos da política*. Teixeira, C.C y Chaves, A.C (orgs): Relume Dumará, Rio de Janeiro.

Borges, A. 2003. *Tempo de Brasília. Etnografando Lugares-Eventos da Política*. Relume Dumará, Contracapa, Rio de Janeiro.

Chaves, C. 1996. “Eleições em Buritis: a pessoa política”. *Série Antropologia* 206, Brasília.

\_\_\_\_\_. 2004. “Antropologia da Política: tramas e urdiduras de um novo campo de pesquisa”. *Anuário Antropológico*. V. 2002/3, p.375-388.

Cohen, A. 1978. “Organizações invisíveis: alguns estudos de caso” Em: *O Homem Bidimensional. A antropologia do poder e o simbolismo das sociedades complexas*. Zahar, Rio de Janeiro, 115-147.

Commeford, J. 2003. *Como uma família: sociabilidade, territórios de parentesco e sociabilidade rural*. Relume Dumará, UFRJ, Rio de Janeiro.

Douglas, M. 1970. *Introduction. Witchcraft: Confessions & Accusations*. Tavistock, London.

Evans-Pritchard, E. 2002. *Os Nuer*. São Paulo, Perspectiva.

Favret-Saada, J. 2005. “Ser afetado” de Jeanne Favret Saada. Tradução de Paula Siqueira. *Cadernos de campo* 13. Ano 14, São Paulo.

Geertz C. 1998. “Centros, reis e carisma: reflexões sobre o simbolismo do poder. Em: *O Saber Local*. Ed. Vozes, Petrópolis.

Goldman, M. 2005. “Jeanne Favret-Saada, os afetos, a etnografia”. *Cadernos de campo* 13. Ano 14. São Paulo.

Goldman, M. 2001. “Segmentaridade e Movimento Negro nas Eleições de Ilhéus” *Mana – Estudos de Antropologia Social*, 7.2 : 57-93.

Herzfeld, M. 1992. *The social production of indifference. Exploring the symbolic roots of western bureaucracy*, Chicago Press, Chicago.

Kuschnir, K. 2000. *O Cotidiano da Política*. Relume-Dumará, Rio de Janeiro.

Lanna, M. 1995. *A dívida divina: troca e patronagem no nordeste brasileiro*. Ed. UNICAMP, São Paulo.

Marques, A. C. 2002. *Intrigas e questões. Vingança de família e tramas sociais no sertão de Pernambuco*, Rio de Janeiro, Relume Dumará.

Marques, A. C.; Villela, Jorge Mattar. 2005. “O que se diz, o que se escreve: etnografia e trabalho de campo no sertão de Pernambuco”. *Rev. Antropol.*, São Paulo, v. 48, n° 1.

Mauss, M. 1999. “Gift-gift”. Em: *Ensaio de Sociologia*, São Paulo, Perspectiva.

\_\_\_\_\_. 1974. “Uma categoria do Espírito Humano: A Noção de Pessoa, A Noção do Eu”. Em: *Sociologia e Antropologia*, São Paulo, EPU.

Palmeira, M. 1992. “Voto: Racionalidade ou Significado?”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 7, n° 20, pp. 26-30.

Palmeira, M. & Heredia, B. 1995. “Os comícios e a política de facções”. *Anuário Antropológico-94 : Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro.

Peirano, M. 2001. *O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.

Poutignat, P. & Streiff-Fenart, J. 1997. “O Domínio da Etnicidade: As Questões-Chave”. Em: *Teorias da Etnicidade*. UNESP, São Paulo, 140-184.

Renoldi, B. 2008. “As provas segundo as versões. Acusação pública ao jovem Merico por violação à lei Argentina de entorpecentes”. Em: *Acusados e acusadores: Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações*. Michel Misse (org.): Ed. Revan, Rio de Janeiro.

Schavelzon, S. 2006. *Política na gestão e gestão sem política. Uma etnografia sobre pensamento estatal, forma e conflito na implementação de uma política de moradia na cidade de Buenos Aires*. Tese de Mestrado, UFRJ-IFCS – PPGSA, Rio de Janeiro.

Sissener, T.K. 2001. *Anthropological perspectives on corruption*. Chr. Michelsen Institute.

Zapata, L. 2004. “Una Antropología de la Gratuidad: prácticas caritativas y políticas de asistencia social en la Argentina”. *Campos*. Volume 5-2.

Weber, M. 1968. “Burocracia”. Em: *Ensaio de Sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar.

Weber, M. 1991. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Ed. UnB, Brasília.

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)