

**AVALIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GERENCIAL EM MUNICÍPIOS POR MEIO DE
INDICADORES**

DIONYSIO BORGES DE FREITAS JUNIOR

2009

DIONYSIO BORGES DE FREITAS JUNIOR

**AVALIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL
EM MUNICÍPIOS POR MEIO DE INDICADORES**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Curso de Mestrado em Administração, área de concentração Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de “Mestre”.

Orientador

Prof. Dr. José Roberto Pereira

LAVRAS
MINAS GERAIS - BRASIL
2009

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca Central da UFLA**

Freitas Junior, Dionysio Borges de.

Avaliação da administração pública gerencial em municípios
por meio de indicadores / Dionysio Borges de Freitas
Junior. – Lavras : UFLA, 2009.

139 p. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2009.

Orientador: José Roberto Pereira.

Bibliografia.

1. Administração Pública . 2. Gerencialismo. 3. Indicadores. 4.
Municípios. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 351.1

DIONYSIO BORGES DE FREITAS JUNIOR

**AVALIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL
EM MUNICÍPIOS POR MEIO DE INDICADORES**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Curso de Mestrado em Administração, área de concentração Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de “Mestre”.

APROVADA em 27 de fevereiro de 2009

Prof. Dr. Elias Rodrigues de Oliveira UFLA

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes UFV

Prof. Dr. José Roberto Pereira
UFLA
(Orientador)

LAVRAS
MINAS GERAIS – BRASIL
2009

Ao meu paizinho, que foi morar no céu...

E também

àquele que desde cedo me fez ouvir a sua voz. Que desde cedo me mostrou o seu chamado e a sua escolha. Que desde cedo se importou e me ensinou e me levou por vales, montanhas, desertos e rios. Àquele que era antes de tudo e que sempre será. Àquele que me conhece, em tudo o que me desconheço. Àquele cujo entendimento é incompreensível, cuja força é sem medida e cujo amor tende ao infinito é que dedico todos os meus dias, na vida e na morte, no rir ou no chorar, no triunfo ou na derrota, porque Dele, por Ele e para Ele são todas as coisas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Dionysio e à Maria José, meu pai e minha mãe, por um dia terem se encontrado e se amado, e por terem me desejado. Agradeço por tudo de bom que me legaram e por todo o esforço e luta que tiveram e que me proporcionaram chegar até aqui.

Agradeço a minha avó Amélia, que partiu há pouco tempo, pelo carinho que me dispensou durante toda a minha vida.

Agradeço a minha irmãzinha Danyela que, antes de ser gerada, já havia nascido no meu coração e que me deu duas lindas sobrinhas, Deborah e Damaris, de cujo futuro e sucesso me considero um guardião.

Agradeço àqueles que, em todos os momentos difíceis, sempre estiveram presentes e cujo incentivo ao estudo e às letras foi decisivo para mim: meus tios Rubens e Damaris, Afrânio e Neuza, Luiz Alfredo e Terezinha.

Agradeço a três anjos que encontrei aqui em Lavras, amigos de todas as horas e parceiros em artigos e trabalhos: Alex Borges, Carolina Lescura e Daniel Leite.

Agradeço ao Pedro Baratti, pelas leituras e por todo o intercâmbio de ideias, durante o desenvolvimento de nossas dissertações.

Agradeço aos demais amigos e colegas de mestrado e doutorado do PPGA/UFLA, pela convivência e bons momentos.

Agradeço aos companheiros da República Bat-Caverna, pela acolhida, pelas brincadeiras e pelo tempo que passamos juntos.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela concessão da bolsa que possibilitou a realização deste mestrado.

Agradeço ao Prof. Dr. José Roberto Pereira, idealizador e orientador desta dissertação.

Agradeço ao Prof. Dr. Elias Rodrigues de Oliveira, pelas sugestões na banca de qualificação, na apresentação dos resultados e na banca defesa deste trabalho.

Agradeço ao Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes, pelas considerações e sugestões apresentadas na defesa deste trabalho.

Agradeço ao Prof. Dr. Juvêncio Braga de Lima, pelas sugestões na banca de qualificação deste trabalho.

Agradeço aos demais professores e funcionários do PPGA/UFLA, em especial a Jaqueline Mello da Silva, secretária, por toda a atenção dispensada.

“...all I wanna do is ride bikes with you, and stay up late and watch cartoons...”
(Trecho da música Nothing Came Out, da banda The Moldy Peaches)

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	i
LISTA DE TABELAS.....	iii
RESUMO.....	v
ABSTRACT.....	vi
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	5
2.1 O patrimonialismo.....	5
2.2 A reforma burocrática.....	7
2.3 Antecedentes da reforma gerencial.....	8
2.4 A reforma gerencial.....	10
2.5 Perspectivas: em direção à administração pública societal.....	17
3 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	19
3.1 A administração pública patrimonial.....	20
3.2 A administração pública burocrática.....	23
3.3 A administração pública gerencial.....	25
3.4 A administração pública societal.....	30
4 GERENCIALISMO E ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.....	34
4.1 Tema “gerencialismo” na produção científica nacional.....	34
4.2. A produção científica sobre gerencialismo no âmbito municipal.....	37
5 INDICADORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	48
5.1 Indicadores e desempenho dos governos regionais da Itália.....	48
5.2 Forças e fraquezas dos municípios mineiros.....	52
5.3 O ZEE-MG e seu componente institucional.....	56
5.4 A pesquisa de informações básicas municipais – IBGE.....	60
5.5 O índice mineiro de responsabilidade social.....	61
	63

6 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	
6.1 Universo de pesquisa.....	65
6.2 Definição dos indicadores.....	66
6.2.1 Indicador recursos humanos.....	68
6.2.1.1 Quantidade de funcionários para cada 100 habitantes.....	68
6.2.1.2 Percentual de funcionários com ensino superior.....	69
6.2.1.3 Percentual de funcionários com pós-graduação.....	70
6.2.1.4 Existência de administração indireta.....	70
6.2.2 Indicador instrumentos de gestão.....	71
6.2.2.1 Existência de código de obras.....	71
6.2.2.2 Existência de lei de parcelamento do solo.....	72
6.2.2.3 Existência de lei de zoneamento.....	72
6.2.2.4 Existência de plano diretor.....	72
6.2.2.5 Existência de cobrança de IPTU.....	73
6.2.3 Indicador articulações institucionais e participação do cidadão.....	74
6.2.3.1 Quantidade de conselhos gestores existentes.....	75
6.2.3.2 Existência de consórcio público com outros entes federativos.....	75
6.2.3.3 Existência de convênio ou parceria com o setor privado.....	75
6.2.3.4 Existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal.....	76
6.2.3.5 Participação em comitê de bacia hidrográfica.....	76
6.2.4 Indicador responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos.....	77
6.2.4.1 Aplicação de recursos em saúde – % previsto em lei.....	78
6.2.4.2 Aplicação de recursos em educação – % previsto em lei.....	78
6.2.4.3 Despesas com pessoal – cumprimento do % máximo previsto em lei.....	79
6.2.4.4 Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	80
6.2.4.5 Cumprimento de limites legais para o endividamento do município.	80

6.2.4.6 Indicador de desenvolvimento tributário e econômico.....	80
6.2.4.7 Participação da dívida na receita corrente líquida.....	81
6.2.4.8 Esforço orçamentário em educação e saúde - % investido do orçamento.....	81
6.3 Método de coleta de dados.....	81
6.4 Tratamento estatístico utilizado.....	83
7 A REGIÃO SUL DE MINAS GERAIS.....	84
8 INDICADORES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	88
8.1 Indicador recursos humanos.....	90
8.2 Indicador instrumentos de gestão.....	94
8.3 Indicador articulações interinstitucionais e participação do cidadão.....	99
8.4 Indicador responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos	104
8.5 Classificação geral do índice de administração pública gerencial.....	111
9 A AUSÊNCIA DO GERENCIALISMO NOS MUNICÍPIOS SULMINEIROS.....	117
9.1 Gerencialismo e filiação partidária.....	118
9.2 Gerencialismo e porte do município.....	123
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	129

LISTA DE FIGURAS

	Página
FIGURA 1 Dinâmica entre os modelos de administração pública.....	2
FIGURA 2 Setores do Estado.....	11
FIGURA 3 Princípios norteadores e tipos de administração pública.....	12
FIGURA 4 Objetivos dos setores do Estado e tipos de administração pública.....	14
FIGURA 5 Articulações entre os órgãos públicos na reforma gerencial.....	16
FIGURA 6 Características da administração pública patrimonialista.....	23
FIGURA 7 Características da administração pública burocrática.....	25
FIGURA 8 Características da administração gerencial.....	30
FIGURA 9 Características da administração societal.....	33
FIGURA 10 Quantidade de artigos gerencialistas publicados no EnANPAD.....	35
FIGURA 11 Artigos gerencialistas municipais – EnANPAD 2004.....	38
FIGURA 12 Artigos gerencialistas municipais – EnANPAD 2005.....	40
FIGURA 13 Artigos gerencialistas municipais – EnANPAD 2006.....	42
FIGURA 14 Artigos gerencialistas municipais – EnANPAD 2007.....	43
FIGURA 15 Artigos gerencialistas municipais – EnANPAD 2008.....	45
FIGURA 16 Modelo de desempenho institucional.....	49
FIGURA 17 Indicadores de desempenho dos governos regionais italianos.....	51
FIGURA 18 Linha do tempo e evolução dos indicadores de desempenho....	53
FIGURA 19 Indicadores – forças e fraquezas dos municípios de MG.....	55
FIGURA 20 Detalhamento do IQIM.....	56
FIGURA 21 Fatores condicionantes do componente institucional do ZEE-MG.....	59
FIGURA 22 Informações – Pesquisa de informações básicas municipais	

IBGE.....	61
FIGURA 23 Indicadores da dimensão gestão do IMRS.....	62
FIGURA 24 Plano de análise.....	65
FIGURA 25 Índice de administração pública gerencial municipal.....	67
FIGURA 26 Fontes dos dados que compõem o IAPG-M.....	82
FIGURA 27 Mesorregiões do estado de Minas Gerais.....	84
FIGURA 28 As 10 regiões de planejamento do estado de Minas Gerais.....	85
FIGURA 29 Regiões de Minas Gerais segundo o ZEE.....	86
FIGURA 30 Existência de administração indireta nos municípios sul-mineiros.....	92
FIGURA 31 Existência de código de obras nos municípios sul-mineiros.....	94
FIGURA 32 Existência de lei de parcelamento do solo nos municípios.....	95
FIGURA 33 Existência de lei de zoneamento nos municípios sul-mineiros..	96
FIGURA 34 Existência de plano diretor nos municípios sul-mineiros.....	97
FIGURA 35 Existência de cobrança de IPTU nos municípios sul-mineiros..	98
FIGURA 36 Participação em comitê de bacia hidrográfica.....	103
FIGURA 37 Recursos em saúde – cumprimento do % previsto em lei.....	105
FIGURA 38 Recursos em educação – cumprimento do % previsto em lei....	105
FIGURA 39 Despesas com pessoal – cumprimento do % previsto em lei.....	106
FIGURA 40 Cumprimento da lei de responsabilidade fiscal.....	107
FIGURA 41 Cumprimento de limites legais para o endividamento municipal.....	108
FIGURA 42 Coligações partidárias nas eleições (FHC e Aécio Neves).....	118
FIGURA 43 Partidos políticos e gerencialismo no sul de Minas.....	120
FIGURA 44 Coligações partidárias e gerencialismo no sul de Minas.....	121

LISTA DE TABELAS

	Página
TABELA 1 Número de artigos do EnANPAD por temáticas gerencialistas.....	36
TABELA 2 Pesos dos indicadores e variáveis na formação do IAPG-M.....	89
TABELA 3 Pontuação da quantidade de funcionários para cada 100 habitantes.....	90
TABELA 4 Pontuação do percentual de funcionários com ensino superior..	91
TABELA 5 Pontuação do percentual de funcionários com pós-graduação...	92
TABELA 6 Pontuação do indicador recursos humanos.....	93
TABELA 7 Pontuação do indicador instrumentos de gestão.....	99
TABELA 8 Pontuação da quantidade de conselhos gestores existentes.....	100
TABELA 9 Pontuação da existência de consórcio público.....	101
TABELA 10 Pontuação de convênio ou parceria com o setor privado.....	101
TABELA 11 Pontuação do apoio do setor privado ou de comunidades.....	102
TABELA 12 Indicador articulações institucionais e participação do cidadão.....	103
TABELA 13 Pontuação do ITDE.....	108
TABELA 14 Pontuação da participação da dívida na receita corrente líquida.....	109
TABELA 15 Pontuação do esforço orçamentário em educação.....	110
TABELA 16 Pontuação do esforço orçamentário em saúde.....	110
TABELA 17 Indicador responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos.....	111
TABELA 18 Classes de municípios em relação à administração pública gerencial.....	112
TABELA 19 IAPG-M – Categoria B.....	113
TABELA 20 IAPG-M – Categoria C.....	114
TABELA 21 IAPG-M – Categoria D.....	115

TABELA 22 Partido político e gerencialismo.....	122
TABELA 23 Porte do Município e gerencialismo.....	124

RESUMO

FREITAS JUNIOR, Dionysio Borges de. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores**. 2009. 139 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.¹

Este trabalho foi realizado com o objetivo de verificar a adoção da administração pública gerencial nos municípios. Para tanto, realizou-se uma avaliação por meio de indicadores representativos da administração pública gerencial nos municípios da região sul do estado de Minas Gerais. Nesse sentido, foi, primeiramente, realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema, possibilitando caracterizar e identificar os temas centrais na administração pública gerencial. Foi também realizado um breve histórico da administração pública brasileira, que permitiu conhecer melhor a dinâmica e a interação entre os tipos de administração pública, bem como o estágio em que se encontra o gerencialismo no país. No intuito de validar e trazer maior consistência aos temas centrais do gerencialismo, revelados pela revisão bibliográfica, foi realizado um levantamento da produção científica nacional, por meio da análise dos artigos publicados nas cinco últimas edições do EnANPAD. Assim, emergiram as categorias de análise utilizadas na construção dos indicadores. Uma vez realizada a identificação dos temas centrais do gerencialismo e construídos os indicadores, foi realizada uma classificação dos municípios do sul de Minas, quanto à adoção do modelo gerencial de administração pública. Verificou-se que a adoção do gerencialismo nos municípios da região ainda é bastante incipiente e nenhum município pode ser considerado gerencialista. Apenas 39 municípios, cerca de 22%, podem ser considerados portadores de um gerencialismo intermediário, segundo o modelo de indicadores aplicado. Foi, ainda, estudada a relação entre gerencialismo e partidos políticos, considerando-se os partidos que sustentaram as reformas gerenciais em âmbito federal e estadual, bem como a relação entre gerencialismo e porte populacional dos municípios.

¹ Orientador: Prof. Dr. José Roberto Pereira – DAE/UFLA

ABSTRACT

FREITAS JUNIOR, Dionysio Borges de. **Managerialism in local government an indicators analysis**. 2009. 139 p. Dissertation (Master in Management) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.²

The present study intends to verify the adoption of managerialism at local government. Therefore, we produce an indicators analysis in the public local government at Minas Gerais State south cities. By the way, we effect an bibliographical review to identify the main themes of managerialism. We fulfill an historical briefing of the Brazilian public management, that enables its dynamics, interaction of the four models of public management and the status of managerialism in Brazil. We produce a gathering of the national papers published on EnANPAD, to validate the efforts of bibliographical review. Thus, we find the categories and we build the indicators for the analysis. Thereafter, we classify the cities of Minas Gerais south respecting the adoption of managerialism. We conclude the managerialism is very incipient there is no municipalities may be counted as managerialists, and barely 39 municipalities, about 22%, may be counted as half managerialists, according this indicators model. We still study the relationship among managerialism and political parties, observing the parties who support the managerialists reforms on Federal Brazilian government and Minas Gerais state government. We still study too the relationship among managerialism and populational size of the cities.

² Orientador: Prof. Dr. José Roberto Pereira – DAE/UFLA

1 INTRODUÇÃO

Houve um tempo em que o Estado era confundido com a figura de seu governante. Orientada pela tradição, a administração era exercida em função do pleno direito pessoal, o poder do governante extrapolava as fronteiras do que é público e o que era de sua propriedade confundia-se com o que era de propriedade do Estado. A esta prática deu-se o nome de patrimonialismo.

Com o desgaste do patrimonialismo, ao longo do tempo, surgiu uma nova forma de administrar o Estado, com regras universais e Estado igualmente acessível a todos, não apenas aos que fossem parentes ou amigos do governante. Sob esse princípio nasceu a burocracia, que buscava combater o patrimonialismo. Privilegiando uma dimensão racional-legal, a burocracia propunha normas claras, profissionalização do funcionalismo público, impessoalidade e formalismo.

Tudo ia bem, até que a impessoalidade ignorou o cidadão e o formalismo gerou montanhas e montanhas de papéis, paralisando a administração pública e dando ao termo ‘burocratizar’ uma conotação diferente daquela proposta inicialmente. Com o passar do tempo, pensou-se que a solução para a administração pública poderia ser imitar a maneira como as empresas privadas são geridas. Surgiu, então, o gerencialismo, que buscava dar maior agilidade à gestão pública, ‘desburocratizando-a’, mesmo mantendo uma estrutura burocrática. O Estado tenta se tornar uma ‘empresa’ e o cidadão vira seu ‘cliente’ ou ‘consumidor de serviços públicos’.

Tudo novamente ia bem, até o ponto em que foi questionado se o cidadão deveria ser visto apenas como um ‘cliente’, ou se ele não seria, na realidade, o próprio ‘patrão do Estado’, pois o poder emana do povo. Assim, o cidadão deveria ter voz ativa nas decisões do Estado e sua participação seria fundamental. Esta é a nascente Administração Pública Societal.

Mas, enquanto emergia a forma Societal de administrar e a forma Gerencial ainda não se consolidara, o patrimonialismo mostrava que não havia acabado e que suas raízes permaneciam. A burocracia, por sua vez, avisou que continuava forte e que nada, seja Gerencial ou Societal, se construiria fora da estrutura que ela criara.

De fato, o modelo gerencial desenvolveu-se a partir da estrutura criada pela burocracia e com ela coexiste. Gerencialismo e burocracia, cada um com as suas armas, buscaram extirpar o patrimonialismo e suas manifestações, como o nepotismo e o personalismo da administração pública. A Administração Societal buscava conquistar o seu espaço, partindo, primordialmente, da gestão local, criando mecanismos para uma participação cidadã efetiva. Toda esta dinâmica entre os modelos de administração pública está ilustrada na Figura 1.

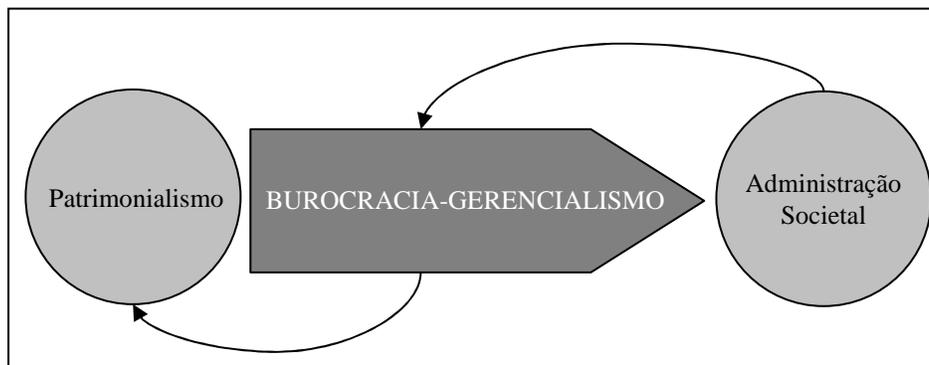


FIGURA 1 Dinâmica entre os modelos de administração pública.

Dessa forma, considerando-se que a Administração Pública Gerencial é o modelo dominante na literatura, mas que se verifica uma dinâmica de coexistência entre os diferentes modelos, inclusive nas gestões municipais, a

questão que emerge diz respeito à possibilidade de identificar gestões municipais que possam ser caracterizadas como gerenciais. Dito de outro modo, os municípios têm adotado, na íntegra ou mesmo parcialmente, o modelo de administração pública gerencial?

Dessa forma, o objetivo central desta dissertação foi verificar, dentre as administrações dos municípios do sul de Minas Gerais, aquelas que adotam o modelo gerencial.

Tendo em vista este objetivo geral, os objetivos específicos consistiram em: (1) caracterizar e detalhar o modelo gerencial de administração pública; (2) identificar e analisar indicadores para traçar um perfil gerencial de administração pública e (3) classificar os municípios do Sul de Minas Gerais, em termos da adoção do modelo gerencial de administração pública.

O argumento central que justifica o objetivo proposto é que a identificação e a análise dos tipos de administração pública por meio de indicadores adequados podem contribuir para a definição de políticas públicas mais eficientes e adequadas a cada realidade local. Podem ser também de grande importância para a identificação dos níveis de eficiência, eficácia e efetividade nas administrações municipais, discutindo-se, inclusive, a validade destes conceitos, contrapondo-os com questões como democratização e participação popular.

Para a consecução do objetivo proposto foram utilizados dados secundários provenientes, principalmente, do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais – ZEE-MG, do Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Dessa forma, esta dissertação é composta pela seguinte estrutura, além desta introdução: nos capítulos 2, 3, 4 e 5 construiu-se o referencial teórico, por meio de um breve histórico da administração pública no Brasil, pela

apresentação dos quatro modelos de administração pública, por uma revisão bibliográfica sobre a produção acadêmica brasileira em relação à utilização do gerencialismo em âmbito municipal e pela utilização de indicadores na administração pública. No capítulo 6 trata-se da metodologia utilizada nesta dissertação e, no capítulo sétimo, apresenta-se uma breve caracterização da região sul de Minas Gerais. No capítulo 8 mostram-se os indicadores construídos e os resultados encontrados na pesquisa. No capítulo 9 discute-se a ausência de gerencialismo nos municípios sulmineiros e, por fim, no capítulo 10, encontram-se as considerações finais deste trabalho, seguindo-se as referências bibliográficas.

2 HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Neste capítulo, o objetivo é resgatar, historicamente, a trajetória da administração pública brasileira, retratando desde o Patrimonialismo, passando pela Administração Burocrática e pela Administração Pública Gerencial e a Reforma Gerencial empreendida em 1995, finalizando com a Administração Pública Societal.

2.1 O patrimonialismo

Desde o início da colonização brasileira reproduzia-se aqui a estrutura de poder da administração de Portugal. Martins (1997) aponta algumas características dessa administração portuguesa: (1) sua estrutura de poder era baseada na monarquia absolutista que se mantinha por meio do monopólio exercido sobre o comércio e (2) sua administração caracterizava-se por um enorme aparelho estatal, composto por uma elite improdutiva, formada por antigos nobres. Este autor lembra também que o Brasil era uma colônia de exploração e, como tal, a ocupação das terras e as primeiras atividades econômicas encontravam-se submetidas à concessão do Estado e eram atribuídas de maneira clientelista. A legislação da colônia era formada por determinações de cunho particular. Ocorria também a invasão do Estado pela família e os sentimentos relativos a esta predominavam em toda a vida social (Hollanda, 1995). Em outras palavras, todo o universo social era hierarquizado em termos de relações familiares (Damatta, 1997).

Após a independência, a herança colonial de mais de três séculos perpetuou um conglomerado de estruturas oligárquicas de poder pelo país. Tais estruturas eram baseadas na administração política de favores aos clientes locais e baseavam-se na propriedade dos grandes latifúndios, na escravidão e na regra

senhorial (Martins, 1997), bem como na presença de certo aparato burocrático do Estado (Torres, 2004).

Sorj (2001) afirma que, ao final do século XIX, o sistema político brasileiro consolidava-se em torno de duas instituições: (1) o poder local dos grandes proprietários de terra, que dominavam suas regiões por meio de relações clientelísticas e de laços de sangue, controle das instituições locais de administração, justiça e voto, e (2) um Estado central, cuja estrutura remontava à Colônia e ao Império e que funcionava como uma espécie de árbitro entre os interesses das diversas regiões e grupos sociais.

Ainda para Sorj (2001), com os processos de urbanização e transformação das relações sociais no campo, reduziu-se o poder dos grandes proprietários de terra e ganhou corpo um novo patrimonialismo, de base urbana.

Nesse contexto, pode-se dizer que, ainda durante o período da República Velha (1889-1930), a situação do Estado clientelista perdurou e que tanto as iniciativas manufatureiras no sul do país quanto as atividades agrícolas de exportação encontravam-se bastante dependentes de favores do Estado, tais como a manipulação das taxas de câmbio e a definição de tarifas protecionistas (Martins, 1997).

Torres (2004) sintetiza o panorama da administração pública desde o Brasil Colônia até a Revolução de 1930, afirmando que o Estado pode ser descrito como uma grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos, cujos beneficiários eram, essencialmente, a elite rural e aristocrática do país. Este autor cita, ainda, a existência de uma relação incestuosa e predatória de tal elite com a administração pública brasileira e, fazendo referência a Faoro (2001), caracteriza o período como dominado pela centralização, pelo caráter patrimonial, pelo burocratismo e pelo intervencionismo estatal, controlados por uma elite encastelada no poder. Sorj (2001) acrescenta a este cenário a associação do patrimonialismo com uma

extrema desigualdade social, a impunidade das elites e o abandono dos setores mais pobres da população – situação que perdura até os dias de hoje.

2.2 A reforma burocrática

Com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, ocorreu a primeira grande tentativa de se reformar a administração pública brasileira. Três principais diretrizes foram propostas naquele momento: (1) o estabelecimento de critérios profissionais para o ingresso no serviço público; (2) o desenvolvimento de planos de carreira e (3) promoções baseadas em critérios de meritocracia. Houve, ainda, a criação de um novo órgão da administração pública, o Departamento de Administração do Serviço Público, ou DASP, responsável não apenas pela implementação de tais diretrizes, mas por supervisionar a administração pública e pela formação de recursos humanos para os altos escalões do serviço público (Martins, 1997).

Cabe dizer que a administração burocrática foi implantada buscando suplantar o patrimonialismo reinante no país, no entanto, práticas clientelistas e fisiológicas ainda mantinham sua força no quadro político brasileiro (Brasil, 1995). Houve certo avanço do Estado na criação de modernas instituições de administração, no entanto, as camadas dirigentes e os políticos utilizaram suas posições no intuito de garantir vantagens econômicas para si próprios e conseguir apoio político por meio da oferta de empregos públicos e do favorecimento de suas bases (Sorj, 2001).

Este ponto de vista de Sorj (2001) pode ser corroborado por Martins (1997), pois, segundo este autor, ocorreu no período o estabelecimento de um duplo padrão. Enquanto os altos escalões da administração pública eram regidos pelas normas burocráticas de critérios profissionais para o ingresso na carreira e promoção por méritos, os escalões inferiores continuavam sob o critério

clientelista de admissão de pessoal por indicação. Este autor também indica que a reforma foi sendo transformada em um misto de modernização e “síndrome cultural-populista”.

Durante as décadas que se seguiram à reforma burocrática implementada pela ditadura Vargas, esse duplo padrão no funcionalismo público permaneceu e o DASP passou a ocupar-se meramente de tarefas rotineiras e de controle. Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960), por exemplo, tais disparidades ainda permaneciam: enquanto existiam equipes altamente capacitadas para a implementação de seus projetos desenvolvimentistas, os serviços públicos do dia-a-dia continuaram a apresentar padrões extremamente baixos (Martins, 1997).

Abrúcio (1997) destaca que o modelo burocrático tradicional encontra-se voltado para si mesmo e, dessa forma, caminhando do lado contrário dos anseios dos cidadãos. É nesse contexto que o modelo de administração pública gerencial começa a ganhar espaço, buscando preencher necessidades como o controle dos gastos públicos e a demanda por maior qualidade nos serviços prestados.

2.3 Antecedentes da reforma gerencial

Após o golpe militar de 1964, o governo ditatorial buscou realizar uma reforma no aparelho burocrático do Estado, que pode ser considerada a primeira tentativa, no Brasil, da implementação de uma reforma gerencial na administração pública (Bresser-Pereira, 1996).

Em 1967, por meio do Decreto-Lei nº200, foi possível implementar a reforma sem que esta fosse submetida à apreciação do Congresso Nacional (Martins, 1997). A reforma tinha dois aspectos. O primeiro envolvia a centralização das estruturas do núcleo central do governo, por meio da instituição de um plano de governo, de planos plurianuais e de maior rigor

orçamentário. Já o segundo aspecto relacionava-se à diversificação dos órgãos estatais, promovendo descentralização funcional na prestação dos serviços públicos, mediante a delegação de autoridade a tais órgãos, o que implicou em certo tipo de divisão do trabalho entre agências e estruturas do Estado (Martins, 1997).

No entanto, os resultados pretendidos não foram plenamente alcançados por esta reforma de 1967, que foi chamada de ‘a revolução silenciosa’ pelo então ministro Hélio Beltrão, seu idealizador e executor. A tencionada divisão de trabalho entre o núcleo central do governo e os demais órgãos estatais acabou por transformar-se em um tenso relacionamento e na perda de controle por parte do governo (Martins, 1997).

Com a redemocratização do país, em 1985, algumas ideias reformistas que foram colocadas ganharam força, tais como: (1) a descentralização da administração pública, promovendo maior autonomia e agilidade às instituições locais; (2) a desburocratização da administração pública, com o objetivo de alcançar maior eficiência e efetividade e (3) a democratização do setor público por meio da construção de mecanismos que conferissem a este maior transparência, ampliando o controle social sobre a gestão pública (Melo, 2002).

A Constituição Federal promulgada em 1988 atendeu a alguns desses anseios. O Poder Executivo perdeu um pouco de sua autonomia, com a delegação para o Congresso Nacional da autorização para organização, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas. A nova Constituição também promoveu a descentralização de recursos orçamentários e a transferência de serviços públicos, tais como a educação e a saúde para os estados e municípios (Melo, 2002).

O governo de Fernando Collor, a partir de 1990, foi bastante influenciado por uma “primeira onda de reformas administrativas” e

implementou ações de *downsizing*, com demissões e extinções de órgãos da administração direta e indireta, bem como das empresas estatais (Melo, 2002).

2.4 A reforma gerencial

No ano de 1995 ocorreu uma reforma efetiva de cunho gerencial no Estado brasileiro, implementada durante o governo Fernando Henrique Cardoso e baseada nos pressupostos da política da Terceira Via e nas ideias de Osborne e Gaebler (1995) e o movimento “Reinventando o Governo”. A reforma primava por fornecer ao Estado uma orientação pelos valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, além do desenvolvimento de uma cultura gerencial na administração pública (Brasil, 1995).

Segundo o texto dessa Reforma Administrativa, é possível distinguir quatro setores dentro do aparelho do Estado, conforme a Figura 2.

Setor	Descrição
Núcleo estratégico	Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor no qual as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.
Atividades exclusivas	É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e a fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, a emissão de passaportes.
Serviços não-exclusivos	Corresponde ao setor no qual o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços por meio do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.
Produção de bens e serviços para o mercado	Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida.

FIGURA 2 Setores do Estado.

Fonte: (Brasil, 1995).

Corroborando a visão de que a Administração Gerencial constrói-se dentro de uma estrutura burocrática, a Reforma mencionada relaciona cada um dos setores do Estado, seus princípios norteadores e o modelo de administração que mais se adapta a tais objetivos (Figura 3).

Setor	Princípio norteador	Tipo de administração
Núcleo estratégico	Efetividade	Misto (burocrática e gerencial)
Atividades exclusivas	Eficiência	Gerencial
Serviços não-exclusivos	Eficiência	Gerencial
Produção de bens e serviços para o mercado	Eficiência	Gerencial

FIGURA 3 Princípios norteadores e tipos de administração pública.
Fonte: (Brasil, 1995).

No que se refere ao Núcleo Estratégico do Estado, considera-se a importância de que as decisões tomadas pelo Governo atendam eficazmente ao interesse nacional, e que sejam efetivamente cumpridas. Assim, a efetividade é mais importante do que a eficiência e um misto entre a Administração Burocrática e a Gerencial é considerado o ideal pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995).

Nos demais setores, considera-se a importância da relação entre a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. Dessa forma, a eficiência é o princípio direcionador, sendo mais adequado para estes setores a utilização da Administração Pública Gerencial (Brasil, 1995).

A Reforma traz também a relação de propriedade de cada um dos setores do Estado. No núcleo estratégico, a propriedade deve ser necessariamente estatal, da mesma forma que no setor das Atividades exclusivas do Estado. No setor de serviços não-exclusivos do Estado, a propriedade considerada ideal é a pública não-estatal, que favorece a parceria entre sociedade e Estado. No setor de produção de bens e serviços para o mercado, a propriedade privada é a mais indicada, acompanhada por um sistema de regulação, só se justificando a propriedade estatal quando não existirem capitais privados disponíveis ou quando exista um monopólio natural (Brasil, 1995).

Após estabelecer a necessidade de divisão do Estado em setores e estabelecer os princípios norteadores de cada um deles e o tipo de propriedade mais adequado, o Plano Diretor da Reforma do Estado estabelece os objetivos globais da reforma administrativa e os objetivos específicos para cada um dos quatro setores (Figura 4).

Objetivos globais	<p>Aumentar a governança do Estado (efetividade e eficiência), direcionando a ação dos serviços para o atendimento dos cidadãos.</p> <p>Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias.</p> <p>Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local.</p> <p>Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir maior parceria entre os estados e a União.</p>
Objetivos para o núcleo estratégico	<p>Aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados.</p> <p>Modernizar a administração burocrática, por meio de uma política de profissionalização do serviço público, além de introduzir no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho.</p> <p>Dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão dos serviços realizados em parceria com a sociedade.</p>
Objetivos para as atividades exclusivas	<p>Transformar as autarquias e fundações que têm poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão, devendo atingir os objetivos qualitativos e quantitativos acordados.</p> <p>Substituir a administração pública burocrática pela administração pública gerencial, e o controle dos processos pelo controle dos resultados.</p> <p>Fortalecer práticas que privilegiem a participação popular, viabilizando o controle social dessas atividades.</p>
Objetivos para os serviços não-exclusivos	<p>Transferir para o setor público não-estatal esses serviços, por meio de um programa de "publicização", transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais.</p> <p>Lograr, assim, maior autonomia e maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.</p> <p>Lograr, adicionalmente, um controle social direto desses serviços por parte da sociedade por meio dos seus conselhos de administração.</p> <p>Lograr, finalmente, maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social e a sociedade.</p> <p>Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente, a um custo menor.</p>
Objetivos de produção para o mercado	<p>Dar continuidade ao processo de privatização.</p> <p>Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados.</p> <p>Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.</p>

FIGURA 4 Objetivos dos setores do Estado e tipos de administração pública.
Fonte: (Brasil, 1995).

A estratégia de implementação da Reforma Gerencial foi concebida considerando-se três dimensões: (1) uma dimensão institucional-legal, que trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; (2) uma dimensão cultural, visando à transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial e (3) uma dimensão que aborda a gestão pública, levando-se em conta o aperfeiçoamento da Administração Burocrática em paralelo com a introdução da Administração Pública Gerencial, tendo em vista a modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (Brasil, 1995).

A dimensão institucional-legal possui sua importância na medida em que foi necessária a introdução de mudanças legais, notadamente constitucionais, com o intuito de viabilizar a reforma no Estado (Brasil, 1995). Nesse sentido, a Reforma Administrativa foi aprovada em junho de 1998, após 34 meses de tramitação no Congresso Nacional (Melo, 2002).

Cabe destacar, na dimensão institucional-legal, além das emendas à Constituição, a importância da legislação infraconstitucional, composta, principalmente, por medidas provisórias e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 18/99) foi inspirada no *Fiscal Responsibility Act*, da Nova Zelândia, e estabeleceu parâmetros para o endividamento do setor público (Melo, 2002). A lei também estipulou critérios para a demissão de servidores, extinção de cargos e redução de vencimentos, nos casos em que as despesas ultrapassem 60% da receita líquida. Ficou também proibido o início de obras públicas que não puderem ser completadas na administração corrente e a concessão de benefícios fiscais sem comprovação de fontes de receitas que os compensem (Melo, 2002).

A dimensão cultural tem sua importância na necessidade de mudança administrativa do serviço público. Tal cultura é notadamente marcada pelo Patrimonialismo com forte caráter Burocrático. Segundo o texto do Plano Diretor da Reforma do Estado, de nada adiantariam as mudanças institucionais-

legais se a cultura da administração pública não permitisse a sua efetiva implementação (Brasil, 1995).

Quanto à terceira dimensão, foi destacada a necessidade da implementação gradual das mudanças na administração pública, considerando-se ações de curto, médio e longo prazo. Para tanto, foram estipulados três projetos básicos a serem conduzidos pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Brasil, 1995). O primeiro projeto foi o de Avaliação Estrutural, que buscou examinar de forma global a estrutura do Estado. O segundo foi o projeto das Agências Autônomas, no nível das atividades exclusivas do Estado, e o terceiro foi o projeto das organizações sociais, acompanhado pelo programa de publicização, no âmbito dos serviços não exclusivos (Brasil, 1995).

Por fim, o Plano Diretor da Reforma do Estado previa a articulação de vários órgãos da administração pública federal, prevendo a necessidade de interação e cooperação, a fim de lograr êxito. As articulações foram assim definidas como consta na Figura 5.

Órgão	Descrição
Câmara da Reforma do Estado	Responsáveis pela dimensão político-estratégica, aprovando, acompanhando e avaliando os projetos da reforma.
Conselho da reforma do Estado	Órgão consultivo e de articulação, perante a sociedade civil, dos programas propostos.
Casa Civil (Presidência da República)	Responsável pela coordenação geral de todas as atividades do Estado, não apenas relativas à reforma.
Min. da Adm. Federal e Reforma do Estado	Responsável pela formulação, proposição e negociação das ações e projetos da reforma do aparelho do Estado.
Min. do Planejamento e Orçamento	Responsável pelo planejamento das atividades do Estado e por uma sistemática orçamentária compatível com a administração pública gerencial.
Ministério da Fazenda	Responsável pelo controle efetivo das despesas e pelo controle interno.

FIGURA 5 Articulações entre os órgãos públicos na reforma gerencial.
Fonte: (Brasil, 1995).

2.5 Perspectivas: em direção à administração pública societal

Paula (2003), em sua tese de doutorado, aborda a questão de uma nova perspectiva de administração pública, surgida entre as mobilizações populares que reemergiram na década de 1970, após a repressão do golpe de 1964. Tornar a administração pública mais popular era um ideal pertinente a essas mobilizações. Assim, na década de 1980, emergiu uma nova alternativa para a gestão do Estado, chamada, pela autora, de gestão pública democrática.

O ápice dessas mobilizações ocorreu, segundo Paula (2003), durante a Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição promulgada em 1988. Os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos políticos de esquerda e de centro-esquerda e as organizações não governamentais foram os grandes atores dessas movimentações (Paula, 2003).

Paula (2005) passa a referir-se a essa vertente alternativa como administração pública societal.

Com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, esperava-se que as experiências de Administração Societal empreendidas pelos governos populares de diversos estados da federação e municípios, tais como o orçamento participativo, os fóruns temáticos e os conselhos gestores, fossem levadas para o governo federal. No entanto, de acordo com Paula (2005), “o que se observa é uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive nas políticas sociais”.

Dessa forma, com base no histórico da administração pública brasileira, pode ser observada a coexistência de dois ou mais modelos: uma administração patrimonialista, sob a estrutura burocrática do Brasil Colônia, Império e República Velha; as práticas clientelistas em meio à burocracia de Vargas e os primeiros arremedos de administração gerencial e uma estrutura gerencial construída em meio a uma burocracia consolidada, na qual o patrimonialismo

nunca deixou de existir. Observa-se, ainda, segundo Martins (1997), que a cultura brasileira se encontra bastante enraizada em uma cultura patrimonialista, pois, mesmo com todas as mudanças ocorridas no país e em sua administração pública, práticas como o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo tornaram-se características culturais persistentes e relacionadas ao fenômeno do populismo.

3 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme exposto na introdução deste trabalho, podem ser considerados quatro tipos de administração pública: patrimonial, burocrática, gerencial e societal, os quais se manifestaram em maior ou menor grau ao longo do tempo, sucedendo-se, sem que, no entanto, qualquer uma delas fosse abandonada (Brasil, 1995). Para que seja possível compreender as particularidades específicas a cada modelo, este capítulo se ocupa de um breve resgate de suas características principais. Ao final do tópico referente a cada modelo, poderá ser encontrado um quadro resumo de tais características, cuja construção obedeceu a regras diferentes para cada um dos quatro tipos de administração pública.

Em relação ao Patrimonialismo, a ênfase foi nas características deste modelo, que têm se perpetuado na administração pública brasileira. Em relação à Burocracia, dá-se destaque às características deste modelo que permaneceram como base da Administração Pública Gerencial. Em relação à Administração Societal são apontadas as características inovadoras deste modelo, que podem agregar uma dimensão esquecida ao Gerencialismo.

Em relação à Administração Pública Gerencial, as características apontadas são as mesmas utilizadas na construção dos indicadores a que se propõe este trabalho (capítulo oito), considerando-se uma dimensão econômico-financeira e uma dimensão institucional-administrativa.

Tais dimensões são estabelecidas por Paula (2005) que considera a existência de três dimensões necessárias à consolidação de uma gestão pública efetivamente democrática. São elas: (1) a dimensão econômico-financeira; (2) a dimensão institucional-administrativa e (3) a dimensão sociopolítica. Estas dimensões são conceituadas pela autora como:

- dimensão econômico-financeira: envolve questões fiscais, tributárias e monetárias, colocando-se no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais;
- dimensão institucional-administrativa: relaciona-se à organização e à articulação do aparato estatal, e a questões como planejamento, direção, controle, profissionalização dos servidores e desempenho;
- dimensão sociopolítica: abrange as relações entre Estado e sociedade, direitos dos cidadãos e participação na gestão pública (Paula, 2005).

Pode-se dizer, com base no pensamento da autora, que a Administração Pública Gerencial baseia sua atuação nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, motivo pelo qual são utilizadas neste trabalho. Ainda para a mesma autora, a Administração Pública Gerencial relega a um segundo plano a dimensão sociopolítica, lacuna esta que pode vir a ser preenchida pela Administração Societal.

3.1 A administração pública patrimonial

A administração patrimonial remete ao conceito weberiano de patrimonialismo, o qual constitui uma forma de dominação exercida com base no direito pessoal, orientada, originariamente, pela tradição, em que a tônica é a falta de distinção entre o âmbito público e o privado. A administração pública é tratada como sendo um assunto pessoal do governante e, de igual modo, a propriedade pública é considerada parte de seu patrimônio pessoal (Weber, 2005). Faoro (2001) afirma que, em um estágio inicial, o domínio patrimonial, nesta confusão entre o público e o privado, se apropria das oportunidades econômicas relacionadas ao desfrute dos bens, concessões e cargos. Com o

desenvolvimento de um Estado moderno e de uma aristocracia autônoma, o patrimonialismo pessoal se converte em um patrimonialismo estatal.

Nesse sentido, e remetendo-se ao pensamento weberiano, Schwartzman (1988) propõe o conceito de neopatrimonialismo, que se refere à dominação da estrutura do Estado pela classe política e pela tecnocracia. Este conceito está relacionado à sobrevivência do patrimonialismo em meio a uma estrutura burocrática, o que é chamado por Weber de ‘patrimonialismo burocrático’, conforme apontado por Schwartzman (1988). O neopatrimonialismo ocorreria nas sociedades que se burocratizaram à margem de uma revolução burguesa clássica. A revolução burguesa clássica, para Bresser-Pereira (1997), conduziria a um capitalismo autossuficiente e autônomo, ao passo que uma revolução burguesa dependente, como a brasileira, segundo este autor, marcaria apenas a superação do capitalismo comercial e financeiro pelo capitalismo industrial. Fedozzi (1997) corrobora este pensamento, acrescentando que, no caso brasileiro, tal fato se deve aos condicionamentos impostos pelo modelo de dominação herdado da colonização portuguesa.

O patrimonialismo pode ainda ser apontado como um traço cultural de algumas sociedades, especialmente as sociedades ibéricas ou mediterrâneas, como aponta Sorj (2001). No entanto, este autor considera que a sua perpetuação vai além da questão cultural, reproduzindo-se de acordo com a vontade de grupos sociais específicos e envolvendo diferentes situações de articulação entre os poderes político e econômico. Em outras palavras, consiste em uma estratégia deliberada de grupos sociais dominantes, pautada pela apropriação dos recursos econômicos e privilégios por meio do uso do poder.

Sorj (2001) ainda argumenta que, no patrimonialismo, o espaço público é visto não apenas como extensão do espaço privado, mas como uma espécie de “terra de ninguém, espólio a ser capturado ou bem que pode ser dilapidado” (Sorj, 2001, p. 30).

Paula (2005) afirma que, no Brasil, em razão da tradição patrimonialista, os empregos e benefícios que auferem o Estado costumam estar relacionados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos. É partindo deste pressuposto que o nepotismo surge como uma prática inerente ao patrimonialismo, dado que a escolha dos indivíduos que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com questões pessoais e não com base na meritocracia.

O nepotismo pode ser entendido como o favorecimento de parentes ou amigos, especialmente no que se refere à ocupação de cargos públicos, não baseada no mérito ou em critérios de justiça (Macmullen, 1999). Bobbio et al. (1998) consideram o nepotismo como um tipo de corrupção, em que o funcionário público age favorecendo interesses particulares em troca de uma recompensa.

Borja (1996) refere-se à origem do termo como uma aglutinação de “nepote + ismo”, cujo significado faz menção aos favores concedidos por alguns papas aos seus sobrinhos. Este autor afirma que a prática teve início com o papa Alfonso Borgia, ou Calixto III, cujo sobrinho, Rodrigo Borgia, foi por ele beneficiado e também veio a se tornar papa, sob a alcunha de Alexandre VI. Rodrigo Borgia possuía várias amantes e muitos filhos, aos quais atribuiu vários territórios da Igreja.

No Brasil, o mais antigo registro de nepotismo data da ocasião do descobrimento, quando Pero Vaz de Caminha, em sua carta ao rei de Portugal, pede a este uma colocação para seu genro: “por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro” (Caminha, 2008)³.

Tendo em vista estas considerações a respeito do patrimonialismo, podem-se apresentar, na Figura 6, as principais características da administração pública patrimonialista.

³ Trecho da carta de Pero Vaz de Caminha, escrita ao rei de Portugal por ocasião da descoberta do Brasil, em 1500. Disponível em: <http://www.zaz.com.br/voltaire/500br/carta_caminha.htm>.

CATEGORIAS	CARACTERÍSTICAS
1. Personalismo	Administração pública tratada como sendo assunto pessoal do governante ou dos grupos que dominam o poder.
2. Propriedade	Propriedade pública considerada parte do patrimônio pessoal dos que governam.
2. Nepotismo	Favorecimento de parentes ou amigos, especialmente no que se refere à ocupação de cargos públicos, não baseada no mérito ou em critérios de justiça.

FIGURA 6 Características da administração pública patrimonialista.

3.2 A administração pública burocrática

O conceito de administração burocrática possui em Weber um de seus principais ideólogos e pode ser definida como um modelo em que vigora o princípio da competência, dada por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, hierarquia funcional, especialização profissional, jornada de trabalho definida e subordinação dos cargos às normas estabelecidas (Ramos, 1966).

Tragtenberg (2006) aponta também Hegel como um dos primeiros estudiosos da burocracia, em que o Estado aparece em sua forma acabada, realizando a união entre o universal e o individual.

Ainda para Tragtenberg (2006), a burocracia weberiana caracteriza-se por aspectos como: predomínio do formalismo, existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical do trabalho e impessoalidade no recrutamento de funcionários.

Para Tragtenberg (2006), Weber considerava a expansão da burocracia no sistema social como fonte de grande perigo para o homem. Por isso, seus estudos visavam à criação de mecanismos de defesa contra a burocracia. Weber não nega sua importância e função necessária, mas apenas combate o domínio absoluto do modelo burocrático sobre a sociedade (Tragtenberg, 2006).

Bresser-Pereira (1996) relata que a administração burocrática foi implantada nos principais países europeus ainda no século XIX e, no Brasil, a partir da década de 1930. De acordo com esse autor, sua adoção ocorreu em substituição à administração patrimonialista, incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que se consolidavam à época na Europa. Em contraponto, prossegue demonstrando algumas disfunções da burocracia – suficiente para o pequeno Estado liberal do século XIX, porém, limitada para o grande Estado social e econômico do século XX. Dentre tais disfunções, Bresser-Pereira refere-se ao fato de a administração burocrática ser lenta, onerosa e pouco orientada para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Paralelamente ao esforço de racionalização da administração pública realizado por meio da implantação das burocracias, o Estado nunca chegou a livrar-se totalmente do patrimonialismo, pelo menos no que se refere ao caso brasileiro. Enquanto a administração estatal avançava na criação de instituições modernas, as camadas dirigentes e a classe política utilizavam suas posições privilegiadas no intuito de assegurar vantagens econômicas pessoais e garantir apoio político por meio do favorecimento de sua própria base política (Sorj, 2001).

Tendo em vista estas considerações teóricas e históricas sobre a administração pública burocrática, podem-se traçar suas principais características, conforme a Figura 7.

CATEGORIAS	CARACTERÍSTICAS
1. Formalidade	Existência de regras escritas, estatutos, regulamentos, documentação, dentre outras.
2. Impessoalidade	Igualdade de acesso e tratamento das pessoas em relação ao Estado.
3. Hierarquia	Hierarquia funcional, especialização profissional, jornada de trabalho definida e subordinação dos cargos às normas estabelecidas.
4. Disfunções	Lentidão, onerosidade e pouco orientada para o atendimento das necessidades dos cidadãos

FIGURA 7 Características da administração pública burocrática.

3.3 A administração pública gerencial

O movimento gerencialista surge com o objetivo de suplantando a administração burocrática e suas disfunções. Segundo Hood & Lodge (2004), alguns autores apontam a administração pública gerencial como sendo a transposição de práticas das empresas privadas para o setor público; outros, no entanto, afirmam que esse processo é bem mais complexo, e que as grandes reformas no setor público emergem a partir de pequenas reformas que funcionam como uma espécie de “laboratório”, dentro de um complexo sistema de governo, em que a transferência de práticas do setor privado para o público é apenas uma das variáveis (Hood & Lodge, 2004).

Os dois principais exemplos da ascensão da administração pública gerencial são os governos de Margareth Thatcher (1979-87), na Inglaterra, e o de Ronald Reagan (1980-88), nos Estados Unidos. Tanto o modelo neoliberal de administração de Thatcher quando o de Reagan podem ser caracterizados pela utilização de ideias e ferramentas gerenciais com origem no setor privado.

O governo de Thatcher, por exemplo, tomou medidas relacionadas à redução do número de funcionários públicos, com a consequente redução do custo da administração; introduziu maior controle das melhorias e implantou sistemas de avaliação de desempenho dos funcionários. Seu governo também

levou a cabo a privatização das empresas estatais, criou agências executivas e terceirizou os serviços públicos, descentralizando, dessa forma, as atividades do Estado e estabelecendo divisão entre o planejamento e a execução no governo. O modelo britânico se tornou um referencial para as reformas realizadas em outros países a partir dos anos 1980 e foi chamado de “Nova Administração Pública” (Paula, 2005). Ao mesmo tempo, nos Estados Unidos, o governo de Ronald Reagan deu continuidade à ruptura com o modelo keynesiano iniciada por seu antecessor, Jimmy Carter, que implementou políticas monetaristas antiinflacionárias e iniciou a desregulamentação da economia. Reagan também promoveu uma maior descentralização do Estado, realizando privatizações e terceirizações (Paula, 2005).

De maneira geral, as principais doutrinas da ‘Nova Administração Pública’ podem ser citadas como: (1) maior independência da gestão pública; (2) maior participação de organizações privadas na gestão; (3) delegação de atividades; (4) separação entre administração e política; (5) maior autonomia na tomada de decisões; (6) suprimento de recursos entre e intra organizações; (7) valorização das habilidades gerenciais; (8) contratação via terceirização; (9) meritocracia; (10) preferência por remuneração variável ou por resultados; (11) estrutura pluriforme e (12) utilização de medidas de desempenho para controle (Hood & Jackson, 1991 citado por Barzelay, 2000).

Em relação aos pontos acima expostos, pode-se observar certa continuidade de princípios em relação à Administração Burocrática e suas características.

A “Nova Administração Pública”, ao absorver, na esfera pública, uma mistura de ideias advindas da administração empresarial e da economia institucional, encontra-se como em um casamento entre indivíduos com diferentes atitudes, crenças e, assim, pontos de vista frequentemente sob tensão (Aucoin, 1990 citado por Hood, 2001).

Hood (2001) vai além ao afirmar que existem diferentes nuances no significado do termo “Nova Administração Pública”, fazendo uma analogia interessante: “Just as Eskimos are said to have many different terms to distinguish different types of snow, we need more words to describe the cultural and technical variety of contemporary managerialism” (Hood, 2001, p. 12555).

Assim, o termo “Nova Administração Pública” pode ser utilizado não apenas em relação às reformas empreendidas por governos neoliberais, mas também em relação às reformas posteriormente empreendidas pelos governos de cunho social-democratas (Hood, 2001). Nesse sentido, o modelo neoliberal passa por um movimento de evolução, com a ascensão ao poder, na década de 1990, de políticos social-democratas, tanto na Europa (Lionel Jospin, na França, Wim Kok, na Holanda e Romano Prodi, na Itália) quanto nos Estados Unidos (Bill Clinton). Além desses nomes, a vitória do Partido Trabalhista na Inglaterra, com Tony Blair, foi de grande importância para a consolidação de uma nova política, chamada de Terceira Via (Giddens, 1999).

Giddens (1999) considera estes dois modelos de governo, a social-democracia e o neoliberalismo, e propõe uma alternativa em relação a eles: a Terceira Via. Enquanto a social-democracia considerava importante a segurança econômica e o neoliberalismo buscava competitividade na geração de riqueza, a Terceira Via ocupa-se em aliar o dinamismo do mercado com a questão do interesse público. Ainda para este autor, enquanto os neoliberais defendem um Estado mínimo e os sociais-democratas desejam expandir o poder do Estado, a política da Terceira Via se propõe a reconstruí-lo.

Giddens (2001) coloca a Terceira Via como uma tentativa de modernização do Estado, diferente do neoliberalismo. Em oposição, Paula (2005) afirma que a Terceira Via preserva as premissas econômicas e morais idênticas às do neoliberalismo, guardadas as devidas proporções. Para esta autora, Giddens “converte as recomendações neoliberais em políticas

progressistas” (Paula, 2005, p. 75), sendo, assim, assimiláveis pela “nova esquerda”⁴.

Em paralelo ao desenvolvimento da Terceira Via na Europa, surgiu, nos Estados Unidos, o movimento “Reinventando o Governo”, baseado nas ideias contidas no livro homônimo de Osborne & Gaebler (1995), que propunha um conjunto de ideias e práticas para a administração pública, inspiradas no gerencialismo.

Osborne & Gaebler (1995) estabelecem um conjunto de dez princípios que levariam a uma reinvenção do governo, a saber: (1) um governo catalisador, que assegure a prestação de serviços aos cidadãos; (2) um governo que pertence à comunidade, dando responsabilidades aos cidadãos em vez de meramente servi-los; (3) um governo competitivo, que incentiva a competição na prestação de serviços públicos; (4) um governo orientado por missões, transformando os órgãos burocráticos; (5) um governo de resultados, financiando resultados e não recursos; (6) um governo que atenda às necessidades de seus clientes e não da burocracia; (7) um governo empreendedor, que gere receitas ao invés de despesas; (8) um governo preventivo, que se antecipe estrategicamente; (9) um governo descentralizado, que vá da hierarquia à participação e ao trabalho em equipe e (10) um governo orientado para o mercado.

Paula (2005) afirma que este movimento possui o mesmo conjunto de ideias e práticas do neoliberalismo. Para essa autora, o “Reinventando o Governo” enfatiza a questão da eficiência, em detrimento de aspectos sociopolíticos, além de ajudar a enfatizar algumas crenças, como a de que o setor privado é mais eficiente e, outrossim, suas técnicas e práticas devem ser

⁴ “Do mesmo modo que os conservadores [na Inglaterra] adotaram as ideias liberais para fundar uma ‘nova direita’, os trabalhistas as acolheram para fundar uma ‘nova esquerda’, inaugurando o novo trabalhismo” (Paula, 2005, p. 71)

“Giddens também coloca em questão a distinção entre direita e esquerda, mas não a descarta, pois caracteriza a terceira via como centro-esquerda ou esquerda moderna, ou ainda como uma manifestação da ‘nova esquerda’” (Paula, 2005, p. 72)

aplicadas no setor público. A autora também enfatiza o caráter de continuidade entre as práticas do neoliberalismo e o movimento “Reinventando o Governo” e a política da Terceira Via.

Segundo o texto do Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro, de 1995, uma estratégia de administração pública gerencial relaciona-se diretamente a três pontos. O primeiro refere-se à definição de objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade. O segundo ponto foca a garantia de autonomia para o administrador público no que tange à gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros à sua disposição para a consecução dos objetivos fixados. O terceiro faz menção ao controle a posteriori dos resultados. São ainda de suma importância para uma estratégia de Administração Pública Gerencial a competição administrada no interior do próprio Estado, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos da estrutura organizacional, a maior participação dos agentes privados ou organizações da sociedade civil e o deslocamento da ênfase dos processos para os resultados (Brasil, 1995).

O gerencialismo fundamenta-se, dessa forma, na descentralização das decisões e funções, exigindo maior flexibilidade da gestão, maior horizontalização de estruturas e incentivo à criatividade. Considerando-se esses pontos, contrapõe-se ao formalismo e ao rigor técnico da burocracia. Preserva, no entanto, algumas de suas características, tais como a avaliação sistemática, a meritocracia e a capacitação permanente, acrescentando a estas novos valores, como orientação para o cidadão, controle por meio dos resultados e competição administrada (Brasil, 1995).

Na Figura 8 estão resumidas algumas categorias, a partir das quais pode ser evidenciada a atuação do gerencialismo, com base na revisão desenvolvida neste tópico e também no item 2.1.4. Tais categorias serão utilizadas no desenho dos indicadores a que se propõe esta pesquisa.

CATEGORIAS	CARACTERÍSTICAS
1. Recursos humanos	Maior flexibilidade, <i>downsizing</i> , terceirizações, capacitação dos recursos
2. Modernização da gestão	Descentralização, flexibilidade na gestão, horizontalização das estruturas, orientação para o cidadão
3. Orientação para o cidadão	Prestação de contas ao cidadão, <i>accountability</i>
4. Articulações interinstitucionais	Privatização, publicização, terceirizações, organizações sociais e conselhos, parcerias público-privadas
5. Equilíbrio fiscal	Adequação dos custos às receitas, limites estabelecidos para o endividamento
6. Capacidade de aplicação eficiente dos recursos	Redução dos custos e aumento na qualidade; eficiência; controle a posteriori dos resultados

FIGURA 8 Características da administração gerencial.

3.4 A administração pública societal

Em meio à tentativa de superação da burocracia pela administração pública gerencial, surgiu uma nova perspectiva de administração, com origem nos movimentos populares que emergiram no Brasil, durante a década de 1970 e 1980 e cujo ideal era tornar a administração pública mais popular e participativa (Paula, 2003). Tais movimentos, apesar de bastante heterogêneos, reivindicavam a ampliação da cidadania e o fortalecimento do papel da sociedade nas decisões da vida política do país, rejeitando a ideia de ‘público’ como sinônimo de ‘estatal’ (Paula, 2005).

Esta vertente alternativa, chamada de administração pública societal (Paula, 2005), tem por objetivo a ampliação da participação dos atores sociais na definição de políticas, ampliando o controle social sobre as ações dos governantes (Paula, 2005). A administração pública societal possui os principais exemplos de sua aplicação por meio de instrumentos como o orçamento participativo, os fóruns temáticos e os conselhos gestores, instrumentos de uma

democracia participativa de cunho local, consistindo um desafio à implementação de tais políticas em âmbito nacional (Paula, 2005).

Os fóruns temáticos constituem um novo tipo de espaço para a discussão política. Surgiram no final da década de 1980, dando continuidade às experiências proporcionadas pelas antigas Comunidades Eclesiais de Base (CEB). Entre os fóruns, destacam-se: Fórum da Reforma Urbana, Fórum Nacional da Participação Popular nas Administrações Municipais, Fórum Intermunicipal de Cultura, Fórum Ação da Cidadania, Fórum Brasileiro de ONGs, Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Fórum Social Mundial, por exemplo, de acordo com (Paula, 2005).

Os fóruns proporcionam a discussão de questões políticas com maior fluidez e dinamismo, por meio de uma troca livre e aberta de ideias, pois inexiste a pressão pela tomada de decisões (Paula, 2005).

Os conselhos gestores estão previstos na Constituição de 1988 e possuem um papel deliberativo, inserindo a sociedade na formulação e na implementação de políticas públicas (Paula, 2005). Os conselhos têm atuação específica em uma determinada área, como educação, saúde, cultura, meio ambiente etc.

O orçamento participativo consiste na participação da população em discussões e na definição da destinação de recursos do orçamento público. Vários municípios, como Mauá, SP; Ribeirão Pires, SP; Santo André, SP; Recife, PE; Belo Horizonte, MG e o Distrito Federal, foram pioneiros na sua utilização, quando governados por partidos ligados às frentes populares. No entanto, a experiência mais emblemática e amadurecida é a do município de Porto Alegre, RS (Paula, 2005).

Fedozzi (1997) descreve com detalhes a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. De maneira geral, o município é dividido em 16 regiões geográficas e são estabelecidos espaços temáticos, como transporte e

circulação; educação, lazer e cultura; saúde e assistência social; desenvolvimento econômico e tributação, e organização da cidade e desenvolvimento urbano. Numa primeira rodada de discussões, realizam-se uma prestação de contas, por parte do município, dos investimentos realizados no ano anterior e sua avaliação pelos participantes. São também eleitos os delegados que coordenarão os trabalhos. Em seguida, é realizada uma rodada preparatória intermediária, em que cada região define suas prioridades, por meio de negociação e votação. Finalmente, em uma segunda rodada, o governo municipal apresenta sua previsão de despesa e receita e compõe-se um conselho do orçamento participativo. O conselho, então, passa a se reunir para a aprovação do orçamento (Fedozzi, 1997).

Observa-se a importância da participação popular nos instrumentos de gestão Societal, bem como a necessidade de combinação entre democracia deliberativa e participativa, como aponta (Paula, 2005).

No tocante à questão da participação popular, Bordenave (1986) afirma que esta emerge devido ao descontentamento com a marginalização do povo em relação aos assuntos de interesse da coletividade. Este autor afirma ainda que, para os setores mais progressistas, a participação possibilita o crescimento da consciência crítica da população, ao passo que fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade. A participação garante, ainda, maior controle e fiscalização das autoridades por parte dos cidadãos.

Ao mesmo tempo, Bordenave (1986) conceitua democracia participativa como aquela em que os cidadãos sentem que, por fazerem parte de uma sociedade, têm parte real na condução de tal sociedade e, por conseguinte, tomam parte, cada qual em seu próprio ambiente, na construção de uma nova sociedade da qual se sentem parte. Tal visão corrobora as iniciativas locais da administração pública societal, pois, segundo este autor, a construção de uma

sociedade participativa é formada por um conjunto de microparticipações, desde os grupos familiares, escola, trabalho, esporte, até a comunidade, constituindo o caminho para uma participação em nível macro na sociedade.

Demo (1993) propõe a construção de uma política social vista sob a ótica dos interessados, ou seja, da população em geral, organizada politicamente para tal construção. Este autor ainda traz à discussão a questão da precariedade da cidadania, que pode ser um entrave para esta participação popular.

Uma das limitações na implantação da administração pública societal pode relacionar-se com a visão de Dallari (1994) sobre a participação política. Este autor afirma que, comumente, concede-se à população a possibilidade de participar em atividades políticas secundárias, mas que em nada afetam o poder de decisão do grupo dominante e que, por outro lado, nega-se a esta mesma população o direito de participar daquilo que é, de fato, importante para a sociedade. Tendo em vista estas considerações acerca da administração pública societal, apresentam-se, resumidamente, suas principais características na Figura 9.

CATEGORIAS	CARACTERÍSTICAS
1. Orçamento participativo	Participação popular na definição de prioridades e destinação de recursos do orçamento municipal
2. Fóruns temáticos	Participação popular na discussão política, por meio da troca livre e aberta de ideias
3. Conselhos gestores	Inserção da sociedade na formulação e na implementação de políticas públicas, com papel deliberativo

FIGURA 9 Características da administração societal.

4 GERENCIALISMO E ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Neste capítulo, o objetivo é apresentar um panorama atual da utilização do gerencialismo na experiência administrativa dos municípios brasileiros. Para tanto, utiliza-se como base a produção científica nacional, representada pelo Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, ou EnANPAD, congresso de maior expressão nacional da área de administração, segundo a classificação Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O Qualis apresenta uma lista dos veículos utilizados para a divulgação da produção científica dos programas de pós-graduação *strictu sensu*, classificando-os quanto à circulação (local, nacional ou internacional) e quanto à qualidade (A, B ou C).

Foram analisados os artigos publicados na divisão acadêmica Administração Pública e Gestão Social, entre 2005 e 2008, e nas divisões Gestão Pública e Governança e Políticas Públicas, em 2004, procurando abranger os últimos cinco anos do encontro. Tal análise foi empreendida utilizando-se três filtros: (1) leitura do título e resumo dos artigos, visando identificar a presença da temática gerencialista; (2) classificação dos artigos entre as categorias de análise do gerencialismo, levantadas na seção 3.3 e (3) análise dos artigos com o objetivo de verificar quais deles se referem à temática no âmbito municipal, descrevendo experiências e resultados encontrados.

4.1. O tema “gerencialismo” na produção científica nacional

Considerando-se o primeiro filtro, pode-se dizer que a temática gerencialista encontra-se bastante presente na produção nacional. Temáticas como responsabilidade fiscal, modernização da gestão, *accountability*, planejamento estratégico, eficiência, gestão de resultados, redução de custos, qualificações dos funcionários e avaliação de desempenho, articulações com a

iniciativa privada e qualidade na prestação de serviços são algumas das quais se ocupam artigos publicados nos anais do EnANPAD entre 2004 e 2008.

O gráfico da Figura 10 ilustra a quantidade e o percentual de artigos identificados com temática gerencialista publicados no período especificado, em face do total de artigos das áreas analisadas:

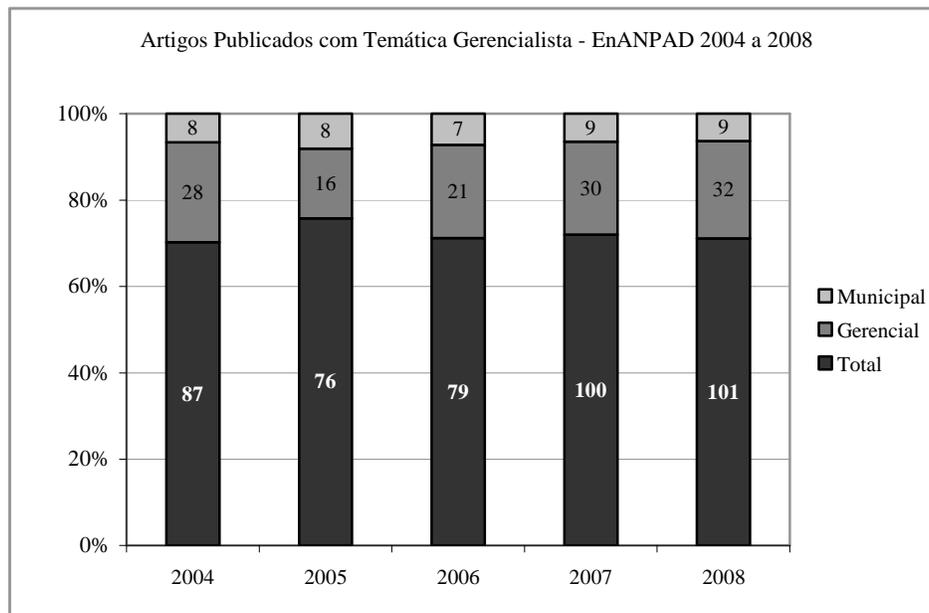


FIGURA 10 Quantidade de artigos gerencialistas publicados no EnANPAD.

Observou-se que 32% dos artigos publicados em 2004 possuem temática gerencialista, assim como 21% dos publicados em 2005, 26,5% dos de 2006, 30% dos de 2007 e 31,6% dos de 2008.

No tocante aos artigos de temática gerencialista que abordam o tema em âmbito municipal, o percentual em relação ao total de artigos publicados ficou em 9% em 2004, 10,5% em 2005, 8,8% em 2006 e 9% em 2007 e 2008, quando relacionados com o total de artigos. Em relação ao total de artigos com temática

gerencialista, esse percentual gira em torno de 30%, exceção feita ao ano de 2005, em que 50% dos artigos com temática gerencialista prendem sua análise ao âmbito municipal.

Considerando-se o segundo filtro empreendido, os artigos puderam ser classificados segundo as temáticas gerencialistas utilizadas como base neste trabalho, especificadas no item 3.3. Cabe observar que alguns artigos puderam ser classificados em mais de uma delas. A classificação obtida é apresentada na Tabela 1.

TABELA 1 Número de artigos do EnANPAD por temáticas gerencialistas

	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL	%
1. Recursos humanos	5	0	6	3	5	19	12,93
2. Modernização da gestão	6	4	4	8	11	33	22,45
3. Orientação para o cidadão	3	3	2	5	6	19	12,93
4. Articulações institucionais	5	3	4	5	2	19	12,93
5. Equilíbrio fiscal	8	8	3	8	7	34	23,13
6. Capacidade de aplicação dos recursos	5	4	6	3	2	20	13,61
TOTAL	32	22	25	32	33	147	100

Os artigos da categoria Recursos humanos estão relacionados à questão da qualificação dos funcionários públicos, à avaliação de desempenho, treinamento e terceirização, enquanto na categoria Modernização da gestão os temas mais recorrentes são maior agilidade da administração pública e mudanças na estrutura organizacional.

Quanto à categoria Orientação para o cidadão, a quase totalidade dos artigos refere-se à *accountability*, ou seja, à transparência e à prestação de contas dos atos públicos à sociedade e também ao e-governo.

Os artigos da temática referente a Articulações interinstitucionais referem-se a parcerias público-privadas, parcerias com organizações não-governamentais e agências reguladoras.

Quanto ao equilíbrio fiscal, a temática privilegiada nos artigos encontrados refere-se à discussão e aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os artigos pertencentes à temática capacidade de aplicação eficiente dos recursos fazem referência à eficiência no setor público, à gestão de resultados, ao incremento nas receitas públicas e à qualidade na prestação de serviços.

Desse modo, as categorias utilizadas na construção dos indicadores do presente trabalho, apresentadas no Capítulo 6, encontram-se em harmonia com as características do gerencialismo levantadas na revisão bibliográfica e também com a produção científica nacional vinculada ao gerencialismo.

4.2 A produção científica sobre gerencialismo no âmbito municipal

O terceiro filtro aplicado, cujo intuito é a análise dos artigos gerencialistas focados nos municípios, permitiu que fosse encontrada a quantidade total de 41 artigos, compreendidos entre 2004 e 2008.

Os quadros seguintes têm por objetivo dar uma visão geral de tais artigos em cada um dos encontros, permitindo visualizar o caminho o qual tem seguido a produção científica nacional.

No encontro de 2004, foram encontrados oito artigos com temáticas gerencialistas em âmbito municipal. Os títulos de cada trabalho, que serão em seguida resumidos, encontram-se na Figura 11.

	Título/Autores
1	“Conhecimento e mecanismos de defesa como variáveis interventivas na prática de competências gerenciais no setor público” (Felix, 2004)
2	“Coalisão entre a sociedade e a Câmara Mun. de Florianópolis, através da melhoria da prestação de serviços: um estudo de caso” (Alves; Costa; Cardoso, 2004)
3	“Uma análise para definição de condições mínimas de gestão financeira/contábil de municípios no estado de Pernambuco/Brasil” (Santos; Fragoso; Vasconcelos, 2004)
4	“Alinhamento da tecnologia da informação ao planejamento municipal: análise da prática de gestão de uma prefeitura” (Rezende, 2004)
5	“A relação (in)existente entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social nos municípios paulistas” (Ortolani; Campello; Matias, 2004)
6	“Qualificações e competências básicas dos servidores públicos das cidades do estado de São Paulo” (Saikovitch; Monobe; Beviláqua Filho, 2004)
7	“A parceria do poder público com as associações de coleta seletiva analisada sob a ótica dos custos de transação: um estudo de caso na cidade de Londrina-PR” (Souza et al, 2004)
8	“Atrair empresas industriais: um desafio para os municípios da região metropolitana de Campinas” (Alves, 2004)

FIGURA 11 Artigos gerencialistas municipais – EnANPAD (2004).

Felix (2004) fez uma avaliação do programa de desenvolvimento de gestores da Prefeitura Municipal de Curitiba, em que buscou verificar o impacto de tal programa, no que se refere à aquisição de conhecimento por parte dos gestores, bem como sobre a prática da gestão.

Alves et al. (2004) apresentam, em trabalho realizado junto à Câmara Municipal de Florianópolis, ações capazes de proporcionar maior integração entre a Câmara e a sociedade, buscando a melhoria na prestação de serviços por parte da instituição.

Santos et al. (2004) preocuparam-se com as condições financeiras e contábeis mínimas necessárias para a existência de municípios e desenvolveram um modelo quantitativo para os municípios do estado de Pernambuco.

Rezende (2004) verificou o alinhamento da tecnologia da informação ao planejamento estratégico de um município de grande porte, desenvolvendo a aplicação de um modelo através de análises quantitativas e qualitativas.

Ortolani et al. (2004), tomando como objeto de pesquisa os municípios paulistas, debateram sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, explorando a questão da relação entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social. Foram coletados dados dos municípios, no intuito de verificar a identificação entre indicadores fiscais e sociais.

Saikovitch et al. (2004) realizaram pesquisa com os funcionários municipais graduados em 349 municípios do estado de São Paulo, buscando verificar suas qualificações e competências básicas. O trabalho contém um conjunto de questões que versam sobre qualificações importantes para o atendimento das necessidades da população.

Souza et al. (2004) analisaram a parceria da Prefeitura Municipal de Londrina com as associações de coleta seletiva do lixo, sob a ótica dos custos de transação. Os resultados encontrados pelos autores apontam ganhos econômicos oriundos das mudanças nos arranjos institucionais do processo de coleta seletiva, a partir da parceria.

Alves (2004) avaliou a efetividade das estratégias formuladas e implementadas nos municípios da região metropolitana de Campinas, com o objetivo de atrair empresas industriais, identificando aquelas que obtiveram melhor resultado. O artigo almeja ser um instrumento útil para formulações de planejamento estratégico e decisões locacionais dos municípios, no tocante à sua política industrial.

No ano de 2005, novamente foram encontrados oito artigos que satisfizeram o requisito de abordar temáticas gerencialistas em âmbito municipal. Na Figura 12 são apresentados os títulos de cada trabalho que, em seguida, são resumidos.

	Título/Autores
1	“Audiências Públicas: Local possível para Avaliação de Serviços e Exercício da Cidadania? Convênios entre o Gov. Mun. de SP e as Organizações Sociais” (Ramos, 2005).
2	“Instituições e Gasto Público: Um Estudo das Despesas com o Poder Legislativo nos Municípios Mineiros” (Nascimento, 2005).
3	“O Impacto da LRF sobre as Despesas Municipais para os Municípios do Sudeste” (Toneto Junior; Menezes, 2005).
4	“Governo Eletrônico, Transparência e Democracia: A Publicização das Contas Públicas das Capitais Brasileiras” (Prado; Loureiro, 2005).
5	“Uma classificação dos municípios no Estado de SP de acordo com o desempenho fiscal” (Calife, 2005).
6	“A Economia dos Custos de Transação na Análise da Coleta Seletiva em Londrina: um Estudo de Caso” (Reis et al, 2005).
7	“Percepção de Administradores Públicos da Região do Grande ABC Paulista em Relação às Parcerias Público-Privadas” (Silva; Okabayashi; Gil, 2005).
8	“O Emirado Fluminense: Novos Desafios para a Gestão dos Recursos Advindos da Exploração e Produção de Petróleo nos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos” (Alves; Zamot, 2005).

FIGURA 12 Artigos gerencialistas municipais – EnANPAD (2005).

Ramos (2005) considera os convênios entre o governo municipal de São Paulo e as organizações sociais, por meio do processo adotado pela Secretaria Municipal de Assistência Social do município, as audiências públicas.

Nascimento (2005) realizou um estudo sobre as despesas dos municípios mineiros com o Poder Legislativo. O autor investiga o porquê do sucesso da emenda constitucional que limita as despesas nos legislativos municipais, apesar dos incentivos ao aumento do gasto destacados pela literatura sobre o tema.

Toneto Junior & Menezes (2005) analisam o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as despesas dos municípios da região sudeste. Para tanto, baseiam sua análise na descrição dos dados de receita, despesa e resultado.

Prado & Loureiro (2005) consideraram a publicização das contas públicas a partir do governo eletrônico nas capitais estaduais brasileiras. Os autores analisam, de maneira especial, as informações disponíveis nos *websites*

governamentais relativas à prestação de contas, considerando o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e leis relativas às contas públicas.

Calife (2005) considerou o universo dos municípios do estado de São Paulo de acordo com o seu desempenho fiscal, procurando identificar a existência de grupos homogêneos de municípios.

Reis et al. (2005) realizaram um estudo de caso no município de Londrina, PR, analisando a parceria entre a administração pública municipal e as organizações do terceiro setor, sob a ótica dos custos de transação, na coleta de lixo seletiva.

Silva et al. (2005) realizaram estudo buscando verificar a percepção de gestores públicos da região do Grande ABC paulista, no que se refere às parcerias público-privadas. As PPPs são aceitas pelos gestores por constituírem a única opção viável diante do alto nível de endividamento do setor público e o desafio consiste na escolha de parceiros adequados ao município.

Alves & Zamot (2005) buscaram verificar em que medida os *royalties* do petróleo têm contribuído para o desenvolvimento dos municípios da bacia de Campos. O aumento da arrecadação municipal proveniente dos royalties tem sido utilizado para o provimento dos serviços municipais, no entanto, inexistente uma estratégia a longo prazo que garanta uma atividade econômica sustentável após a exaustão das reservas petrolíferas.

No EnANPAD (2006), sete artigos foram classificados como abordando temáticas gerencialistas em âmbito municipal. Na Figura 13 são apresentados os títulos de cada trabalho e, em seguida, mostra-se uma visão geral de cada um deles.

	Título/Autores
1	“Lei de Responsabilidade Fiscal, Transferências e a Arrecadação Própria dos Municípios Brasileiros” (Moura Neto & Palombo, 2006).
2	“Governo Eletrônico: Uma Análise Quantitativa do Uso de Sistemas de Informação em Prefeituras” (Oliveira, 2006).
3	“Resultados Notáveis na Adm. Pública: Avaliação de Programas Utilizando Mapas Estratégicos e o Balanced Scorecard” (Silva Neto et al., 2006).
4	“Mapeamento da Eficiência do Investimento em Educação: uma tentativa de avaliação para municípios” (Alves et al., 2006).
5	“Percepção de Gestores Públicos Brasileiros Acerca da Aplicabilidade do Study 12 do IFAC na Administração Pública Gerencial” (Diniz et al., 2006).
6	“Efeitos dos Gastos Públicos sobre o PIB: um teste empírico nos Municípios do Estado do Espírito Santo” (Santana & Teixeira, 2006).
7	“Desenvolvimento metodológico e aplicação de um índice de accountability aos municípios catarinenses” (Silveira & Silveira, 2006).

FIGURA 13 Artigos gerencialistas municipais – EnANPAD (2006).

Moura Neto & Palombo (2006) exploraram os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal e das transferências intergovernamentais federais e estaduais sobre a arrecadação própria dos municípios brasileiros.

Oliveira (2006) estudou os municípios do estado do Rio Grande do Sul, no que se refere ao uso de sistemas de informação nas prefeituras, considerando alguns aspectos e premissas contidas nos conceitos de e-governo.

Silva Neto et al. (2006) propõem um mapa estratégico a partir da metodologia do *Balanced Scorecard*, para o programa Morar Melhor, da Prefeitura Municipal de Porto Velho (RO), buscando avaliar este programa com a premissa de agregação de valor à sociedade.

Alves et al. (2006) analisaram a eficiência dos investimentos em educação em 241 municípios do estado de Goiás, considerando o processo de descentralização, democratização e municipalização que o Brasil vem sofrendo desde a Constituição de 1988.

Diniz et al. (2006) consideram a percepção de prefeitos e assessores contábeis dos municípios do estado da Paraíba acerca da aplicação do sistema de custo do *Study 12* do IFAC, na administração pública gerencial.

Santana & Teixeira (2006) realizaram sua pesquisa nos municípios do estado do Espírito Santo, buscando analisar a relação entre o PIB per capita e os gastos sociais de cada município.

Silveira & Silveira (2006) desenvolveram um índice municipal de *accountability* e o aplicaram experimentalmente nos municípios do estado de Santa Catarina. Os resultados obtidos pelos pesquisadores revelam aspectos relacionados à transparência das ações públicas, ao exercício da cidadania e ao controle social.

No encontro de 2007, a análise apontou nove artigos cuja temática pode ser enquadrada como gerencialista e o objeto de estudo refere-se ao âmbito municipal. Tais artigos encontram-se dispostos na Figura 14.

	Título/Autores
1	“Instrumentos que Regulam a Prestação de Serviços realizada em parceria com o Gov. Mun. de SP e as Organizações Sociais: Avanços e Desafios” (Ramos, 2007)
2	“Ajustes e tendências no comportamento fiscal dos municípios paulistas: a Lei de Responsabilidade Fiscal ‘pegou’?” (Vazquez, 2007).
3	“Eficácia Orçamentária Municipal: Os Impactos Produzidos Pela LRF” (Santana et al., 2007).
4	“O Processo de Implantação da Gestão de Projetos em Órgãos Públicos: um Estudo de Caso na Prefeitura Municipal de Dourados, MS” (Cintra & Vieira, 2007).
5	“O Impacto da LRF nos Orçamentos: Uma Análise do Desempenho Financeiro dos Municípios no RS de 1997 a 2004” (Santos & Alves, 2007).
6	“Captura dos recursos públicos por meio do gasto com pessoal: evidências e reflexões para o caso dos municípios mineiros” (Campos, 2007).
7	“Descentralização e Gestão Local: uma Análise do Desenho e Implementação do Programa SOMMA em Municípios Mineiros” (Carneiro & Brasil, 2007).
8	“Esforço de Arrecadação Tributária nos Municípios da Zona da Mata Mineira” (Souza et al., 2007).
9	“Cenários e Planejamento Municipal” (Gouvêa, 2007).

FIGURA 14 Artigos gerencialistas municipais – EnANPAD (2007).

Ramos (2007) analisou os instrumentos que regulam a parceria entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social do Município de São Paulo e as organizações sociais, para a prestação de serviço à população cuja execução seja realizada por meio da celebração de convênios.

Vazquez (2007) parte de um questionamento interessante: “a Lei de Responsabilidade Fiscal ‘pegou’?”, para avaliar a gestão fiscal dos municípios do estado de São Paulo, verificando se houve convergência em direção a um ajuste fiscal e em que momento tal ajuste ocorre.

Santana et al. (2007) também trabalharam com a recorrente Lei de Responsabilidade Fiscal, objetivando desenvolver uma proposta metodológica de análise dos impactos gerados por esta lei, no que diz respeito à eficácia orçamentária municipal, em 24 municípios do estado da Paraíba.

Cintra & Vieira (2007) realizaram um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Dourados (MS), buscando levantar o processo de implantação da gestão de projetos, como ferramenta de gestão municipal.

Santos & Alves (2007) empreenderam uma análise descritiva e econométrica dos resultados anuais dos orçamentos e do desempenho financeiro dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, avaliando o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Campos (2007) analisou as finanças dos municípios do estado de Minas Gerais, buscando identificar as transferências intergovernamentais como um componente majoritário da receita destes. O autor aponta o FUNDF como um modelo que gera externalidade positiva, reduzindo a captura de recursos públicos no gasto com pessoal.

Carneiro & Brasil (2007), também estudando os municípios do estado de Minas Gerais, abordaram o Programa de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização (SOMMA) dos municípios mineiros. Este programa busca a

promoção do fortalecimento das finanças municipais, intervindo no desenvolvimento institucional, na infraestrutura e no meio ambiente.

Souza et al. (2007) objetivaram, por meio de seu trabalho, estimar o grau de dependência financeira em relação às transferências intergovernamentais e mensurar o esforço de arrecadação tributária dos municípios da região da Zona da Mata Mineira.

Gouvêa (2007) descreve a técnica de planejamento municipal com a utilização de cenários, apresentando suas principais vantagens e um estudo de caso em dois municípios: Vitória (ES) e Piracicaba (SP).

Por fim, no encontro realizado em 2008, mais nove artigos se enquadram na temática gerencialista, tendo por objeto de estudo a esfera municipal, conforme a Figura 15.

	Título/Autores
1	“Sociedade da Informação e Democracia: Procurando a Accountability em Portais Municipais da Bahia” (Amaral & Pinho, 2008).
2	“Organizações Públicas Governamentais em processo de mudança e seu quadro de funcionário: Incentivos, Motivações e Desmotivações” (Ramos & Silva Junior, 2008).
3	“Transposição de Tecnologias de Gestão para a Administração Pública: o Processo de Implementação do Planejamento Estratégico em um Município de Médio Porte” (Bergue, 2008).
4	“Gestão Pública Municipal: Análise do Processo de Mudança Estratégica de um Mun. da Reg. Noroeste do Estado do RS” (Marin Filho et al., 2008).
5	“O impacto da LRF sobre os pequenos municípios: o caso do PR” (Gerigk et al., 2008).
6	“Análise das Deficiências e Possibilidades de Melhorias na Gestão Pública Social: uma Experiência na Secretaria Municipal de Assistência Social de Viçosa – MG” (Ferreira et al., 2008).
7	“Planos e Planejamentos Municipais Integrados com Sistemas de Informação e Tecnologia da Informação em 101 Municípios Brasileiros” (Rezende, 2008).
8	“Eficiência Econômica de Municípios Paulistas na Área da Saúde e o Perfil dos Financiamentos dos Gastos Públicos: uma abordagem com o uso de Data Envelopment Analysis (DEA) e Regressão Tobit” (Varela et al., 2008).
9	“A Utilização de Sistemas de Custos na Administração Pública Municipal: um estudo sob o enfoque comportamental” (Diniz et al., 2008).

FIGURA 15 Artigos gerencialistas municipais – EnANPAD (2008).

Amaral & Pinho (2008) estudaram casos de 20 *websites* de municípios do estado da Bahia, investigando o nível de *accountability* promovido por cada um dos municípios.

Ramos & Silva Junior (2008) estudaram a Supervisão de Assistência Social/Penha e seu quadro de funcionários, como organização pública responsável pela execução da Política de Assistência Social na região Penha, em São Paulo (SP). Os autores fazem uma reflexão sobre a importância de estudar os sentimentos e as reações dos funcionários públicos em períodos nos quais propostas de trabalho podem alterar as formas de sua inserção nas organizações e as condições concretas em que o trabalho é desenvolvido.

Bergue (2008) considera a implementação do planejamento estratégico em um município de médio porte, a partir de uma ótica da transposição de técnicas de gestão para a administração pública.

Marin Filho et al. (2008) analisaram as mudanças organizacionais pelas quais passou um município da região noroeste do estado do Rio Grande do Sul, identificando as estratégias envolvidas em tais mudanças.

Gerick et al. (2008) verificaram o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os municípios de pequeno porte (população até 20 mil habitantes) do estado do Paraná, considerando-se indicadores financeiros, econômicos, sociais e de gestão.

Ferreira et al. (2008) buscaram levantar a situação da Secretaria Municipal de Assistência Social de Viçosa (MG) em relação à sua gestão e às possibilidades de melhoria.

Rezende (2008) analisou a integração, o alinhamento e as contribuições dos sistemas de informação e da tecnologia de informação no planejamento e gestão municipal, considerando-se o universo de 101 municípios brasileiros.

Varela et al. (2008) realizaram levantamento e explicaram as diferenças de desempenho de municípios do estado de São Paulo quanto à eficiência na

aplicação de recursos públicos nas ações de saúde, em função do perfil de financiamento dos gastos nessa área.

Diniz et al. (2008) verificam a percepção dos prefeitos dos municípios do estado da Paraíba quanto à utilização de sistemas de custos na administração dos municípios, considerando-se a sua concepção conceitual e sua aplicação.

5 INDICADORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo são referenciadas as pesquisas que serviram de inspiração e base teórica para este trabalho, a saber: (1) Comunidade e democracia, de Robert Putnam, cuja metodologia foi de particular importância; (2) Forças e fraquezas dos municípios de Minas Gerais, de Paulo Haddad, com papel fundamental no entendimento da região e na definição dos indicadores; (3) O Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais, ZEE-MG, de onde foram retiradas as principais variáveis e indicadores e que também trouxe respaldo metodológico a esta pesquisa; (4) a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do IBGE, importante fonte de alimentação dos dados do ZEE-MG e (5) o Índice Mineiro de Responsabilidade Social, elaborado pela Fundação João Pinheiro e cuja relevância reside no fato de conter dados específicos sobre os municípios mineiros.

5.1 Indicadores e desempenho dos governos regionais da Itália

Putnam (2007) conduziu, por mais de vinte anos, uma pesquisa juntos aos governos regionais na Itália, desde a sua criação, em 1970, apurando como estas instituições se desenvolveram e se adaptaram à sociedade, avaliando seu desempenho e efetuando comparações entre elas.

Este autor analisou o processo de criação e desenvolvimento dos vinte governos regionais italianos que, com o tempo e a promulgação de leis específicas, haviam se tornado responsáveis por áreas como assuntos urbanos, agricultura, habitação, saúde, obras públicas, educação e desenvolvimento econômico. Para tanto, tomou por base alguns dos pressupostos da nova teoria institucional, a saber: (1) as instituições moldam a política; (2) as instituições são moldadas pela história e (3) o desempenho das instituições é moldado pelo contexto social em que elas atuam (Putnam, 2007).

O autor aponta que a diferença de desempenho entre cada governo possuía profundas raízes históricas, remetendo a questões mais amplas, como desenvolvimento econômico, concepções da democracia e aspectos da vida cívica local (Putnam, 2007). Nesse sentido, o autor pergunta se o simples transplante de uma instituição democrática de um ambiente para outro garantirá o seu pleno funcionamento ou se este deverá ser fruto de questões muito mais amplas, sejam elas históricas, culturais ou cívicas.

O conceito de desempenho institucional desenvolvido por Putnam baseia-se no seguinte modelo (Figura 16):

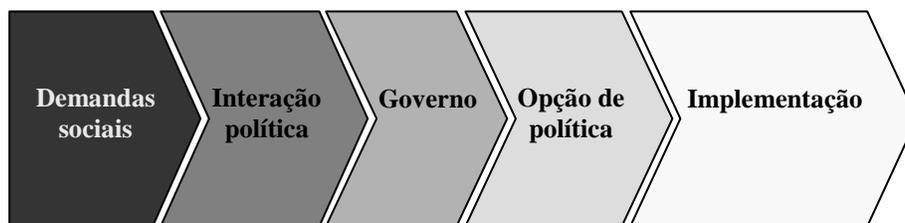


FIGURA 16 Modelo de desempenho institucional.
Fonte: Adaptado de Putnam (2007).

Segundo esse modelo, as instituições governamentais recebem as demandas do meio social e geram reações a ela. Quando o governo delibera sobre o que fazer, isso gera uma opção de política que deve ser implementada, a menos que o governo decida não fazer nada em relação à demanda da sociedade (Putnam, 2007).

Putnam passa a questionar, então, quais seriam os critérios a nortear uma avaliação do desempenho dessas instituições para, em seguida, afirmar que, em se tratando de um governo representativo, deveriam ser avaliadas a

sensibilidade às demandas do eleitorado e a eficiência na gestão pública (Putnam, 2007).

Nesse sentido, o autor estabelece quatro critérios que direcionam a avaliação do desempenho das instituições públicas: (1) abrangência, pois uma avaliação deve abranger todo o leque de atividades governamentais; (2) coerência interna, referindo-se à compatibilidade dos indicadores às diversas regiões; (3) confiabilidade, pois um conjunto de indicadores deve ser razoavelmente duradouro ao longo do tempo e não refletir instabilidades e (4) correspondência com os objetivos, referindo-se à comparação do desempenho das instituições com a opinião de eleitores e líderes comunitários das regiões estudadas (Putnam, 2007).

Foram, dessa forma, estabelecidos doze indicadores, procurando avaliar a continuidade administrativa, as deliberações sobre as políticas e a implementação das políticas em cada um dos governos regionais italianos. E, sobre o conjunto de indicadores, Putnam (2007, p. 80) afere:

Tomado isoladamente, nenhum indicador é suficiente para estabelecer uma classificação imparcial das regiões. Conjuntamente, porém, os indicadores propiciam uma sólida avaliação do êxito ou fracasso das instituições.

Na Figura 17 são descritos os indicadores utilizados no estudo sobre os governos regionais italianos.

Indicador/Variáveis		Descrição
Continuidade administrativa e procedimentos	1. Estabilidade do gabinete	Número de diferentes gabinetes constituídos nas legislaturas 1975-80 e 1980-85
	2. Presteza orçamentária	Data de aprovação pelo conselho regional, em média, do orçamento no período 1979-85
	3. Serviços estatísticos e de informação	Classificação das regiões, de acordo com o nível de seus serviços estatísticos e de informação, incluindo postos de coletas de dados locais, processamento de estatísticas e análise por computadores
Deliberações sobre as políticas	4. Legislação reformadora	Exame da produção legislativa no período 1978-1984, nas áreas de desenvolvimento econômico, planejamento territorial e ambiental e serviços sociais, buscando avaliar a abrangência da legislação, sua coerência e criatividade
	5. Inovação legislativa	Tempo, em média, após o surgimento de uma lei modelar, que a região leva para adotar tal lei, considerando-se doze diferentes tópicos de análise
Implementação das políticas	6. Creches	Número de creches mantidas pela região, que estavam em funcionamento até dezembro de 1983
	7. Clínicas familiares	Número de clínicas familiares que estavam em funcionamento até maio de 1978, em relação à população regional
	8. Instrumentos de política industrial	Quantidade de instrumentos de política industrial efetivamente utilizados, tais como: plano regional de desenvolvimento econômico, plano regional de utilização da terra, parques industriais, agências de financiamento do desenvolvimento regional, consórcios de desenvolvimento e comercialização industriais e programas de capacitação no emprego
	9. Capacidade de efetuar gastos na agricultura	Parcela de recursos destinados à região pelo governo central e recursos efetivamente utilizados, entre 1978-80
	10. Gastos com unidade sanitária local	Gastos per capita com Unidade Sanitária Local, em 1983, cinco anos após sua instituição por lei
	11. Habitação e desenvolvimento urbano	Capacidade de efetuar gastos nessa área
	12. Sensibilidade da burocracia	Qualidade e solicitude da resposta a um cidadão fictício sobre três problemas específicos, através de correio, contatos telefônicos e visitas pessoais

FIGURA 17 Indicadores de desempenho dos governos regionais italianos.
Fonte: Adaptado de Putnam (2007).

Putnam encerra a apresentação dos seus indicadores ressaltando suas limitações, afirmando que nenhum indicador, isoladamente, seria capaz de refletir todas as diferenças no desempenho institucional. Ressalta também possíveis imprecisões na mensuração, diferenças de prioridades entre as regiões e as múltiplas influências exercidas em cada uma das atividades institucionais (Putnam, 2007).

No entanto, observa que, estatisticamente, o conjunto de indicadores se mostra válido, efetuando-se uma análise fatorial dos componentes principais, na qual se baseia seu índice de desempenho dos governos regionais italianos, método estatístico muito semelhante ao utilizado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais.

5.2 Forças e fraquezas dos municípios mineiros

Haddad (2004) também desenvolveu um trabalho com indicadores de desempenho, buscando identificar forças e fraquezas dos municípios do estado de Minas Gerais, constituindo fonte de inspiração para esta pesquisa e que será referenciado neste tópico, no que diz respeito aos indicadores por ele utilizados. Haddad (2004) faz referência a três gerações de indicadores de desempenho governamentais, conforme ilustrado na Figura 18.

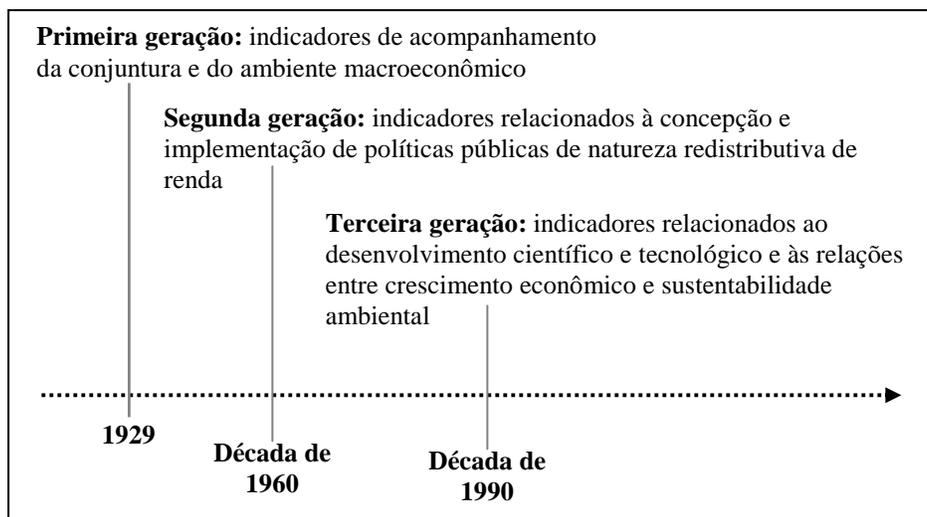


FIGURA 18 Linha do tempo e evolução dos indicadores de desempenho.
 Fonte: Adaptado de Haddad (2004).

A primeira geração de indicadores surgiu a partir da necessidade de maior acompanhamento das economias nacionais, nascida com a crise econômica de 1929. Dessa forma, foram surgindo em diversas partes do mundo indicadores de acompanhamento da conjuntura e do ambiente macroeconômico, até que, na década de 1950, a Organização das Nações Unidas assumiu a responsabilidade técnica para a normatização desses indicadores e sua disseminação nos países menos desenvolvidos (Haddad, 2004).

A segunda geração de indicadores teve desenvolvimento de forma intensa e rápida, a partir da institucionalização de organismos, tanto públicos quanto privados, de coleta sistemática de dados até o início da década de 1960. A motivação política para a criação de indicadores sociais surgiu com a constatação de que os ciclos de crescimento econômico, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, haviam gerado desigualdades entre grupos sociais e regiões. A Organização das Nações Unidas, por meio do PNUD, organizou o

Índice de Desenvolvimento Humano, estimulando a utilização de indicadores sócio-econômicos por todo o mundo (Haddad, 2004).

No que se refere à terceira geração de indicadores de desempenho governamental, pode-se dizer que seu desenvolvimento está relacionado com a maior necessidade de conhecimento do grau de desenvolvimento científico e tecnológico, e também com a equalização de forças entre o crescimento econômico e a sustentabilidade ambiental. Tais indicadores procuram conciliar competitividade sistêmica, equidade social e qualidade do meio ambiente (Haddad, 2004).

Haddad passa, então, a apresentar os indicadores que utiliza em seu trabalho, preferencialmente relacionados com os propósitos da terceira geração e cujos dados puderam ser obtidos para os municípios do estado de Minas Gerais. Estes indicadores são relacionados na Figura 19.

Indicador	Descrição
1. IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	Mede o nível de desenvolvimento sócio-econômico de cada município, considerando-se a longevidade da população, seu nível educacional e sua renda.
2. IDHM Renda	Considera apenas o componente do IDHM referente à renda real per capita
3. IDHM Longevidade	Considera apenas o componente do IDHM referente à longevidade da população, medida pela esperança de vida ao nascer
4. IDHM Educação	Considera apenas o componente do IDHM referente ao nível educacional da população, medido pela taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino
5. PIB per capita	Mede o valor total de bens e serviços finais produzidos, por habitante
6. Índice de Qualidade Institucional Municipal (IQIM)	Composto por três conjuntos de subindicadores: grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial. Quanto maior o grau de participação comunitária, a capacidade financeira do município e a capacidade gerencial do município, maior será o valor do IQIM
7. Índice do Potencial de Desenvolvimento do Município (IDPM)	Mede o potencial de desenvolvimento dos municípios, com base em 21 variáveis, agrupadas em conjuntos, como: variáveis inerentes aos setores industrial, comercial e a condicionantes urbanos; variáveis relacionadas às condições de vida; variáveis relacionadas com o setor agrícola, etc.
8. Índice de Exclusão Social	Mede qual o grau de inclusão/exclusão social em cada município. Quanto maior o índice, melhor a condição social do município
9. Índice de Pobreza	Mede o percentual de chefes de família com rendimentos abaixo da linha que define a pobreza. Estabelece como parâmetro um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa
10. Índice de Desigualdade	Calculado por meio da razão entre a quantidade de chefes de família que ganham acima de dez salários mínimos e o número de chefes de família que ganham abaixo desse valor

FIGURA 19 Indicadores – forças e das fraquezas dos municípios de MG.
Fonte: Adaptado de Haddad (2004).

É de particular interesse para a presente pesquisa o Índice de Qualidade Institucional Municipal, o IQIM, desenvolvido, inicialmente, como referência (Haddad, 2004), para o projeto de “Atualização dos Eixos Nacionais de

Integração e Desenvolvimento”, pelo Consórcio Monitor/Boucinhas e Campos para o Ministério do Planejamento. Como descrito, anteriormente, no Quadro 10, este índice é composto por três conjuntos de subindicadores, que são detalhados na Figura 20.

IQIM	Grau de participação (33%)	Existência de conselhos (4%)
		Conselhos instalados (4%)
		Conselhos paritários (7%)
		Conselhos deliberativos (7%)
		Conselhos que administram fundos (11%)
	Capacidade financeira (33%)	Existência de consórcios (11%)
		Receita corrente x dívida (11%)
		Poupança real per capita (11%)
	Capacidade gerencial (33%)	IPTU ano da planta (8%)
		IPTU adimplência (8%)
		Instrumentos de gestão (8%)
		Instrumentos de planejamento (8%)

FIGURA 20 Detalhamento do IQIM.

Fonte: Haddad (2004).

Haddad prossegue seu trabalho buscando a construção de arquétipos dos municípios de Minas Gerais, classificando-os segundo os indicadores econômicos, sociais e político-institucionais (Haddad, 2004).

5.3 O ZEE-MG e seu componente institucional

O governo do estado de Minas Gerais adotou, a partir da eleição de Aécio Neves, em 2002, um programa de mudanças sobre os métodos de gestão na administração pública, cuja concepção envolveu uma “adequação institucional para o desenvolvimento” e uma “perspectiva integradora de políticas” públicas (Vilhena et al., 2006, p. 27).

O governo do estado priorizou 30 projetos estratégicos, chamados projetos estruturadores, a comporem um portfólio de projetos a serem

contemplados com os recursos do estado (Vilhena et al., 2006), buscando fornecer direção estratégica ao governo e menor dispersão dos recursos escassos.

É neste contexto que se encontra o Zoneamento Ecológico-Econômico, como parte de um dos projetos estruturadores (PE 17). Sua premissa é “subsidiar o planejamento e orientação das políticas públicas e das ações em meio ambiente nas regiões, por meio de um macrodiagnóstico do estado”, utilizando critérios de sustentabilidade econômica, social, ecológica e ambiental. (Carvalho et al., 2008, p. 4).

Em âmbito nacional, o ZEE surgiu com a regulamentação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 9, inciso II, por meio do Decreto Federal nº 4.297, que estabelece critérios para o ZEE do Brasil (Minas Gerais, 2008a).

O ZEE do estado de Minas Gerais obedeceu às diretrizes metodológicas estabelecidas pelo Ministério do Meio Ambiente e foi realizado em parceria com a Universidade Federal de Lavras – UFLA (Minas Gerais, 2008b).

O objetivo geral do ZEE, é “contribuir para a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável de Minas Gerais, orientando os investimentos do governo e da sociedade civil segundo as peculiaridades regionais” (Carvalho et al., 2008, p. 6).

Ainda segundo estes autores, os objetivos específicos do ZEE relacionam-se a:

Definir estratégias de implementação do ZEE; subsidiar a elaboração de macro-políticas territoriais, de acordo com as diretrizes de planejamento estratégico de Minas Gerais e do Brasil; apoiar os empreendimentos estaduais, na implantação de políticas setoriais e infra-estrutura conexa; fornecer as regiões e municípios diagnósticos gerais e uma perspectiva global sobre a realidade do estado; incentivar estudos qualitativos e quantitativos sobre os recursos para aumentar a capacidade de análise dos projetos; elaborar bases para os modelos ambientais (naturais e antrópicos) e os cenários exploratórios; elaborar diagnósticos ambientais e prognósticos de impactos positivos e negativos; montar um

Banco de dados, em linguagem universal, com amplo acesso e facilidade de uso, contendo as informações temáticas primárias e secundárias; espacializar todas as informações cartográficas em um Sistema de Informações Geográficas; avaliar estrategicamente o desenvolvimento das Políticas Setoriais do Estado; definir áreas prioritárias para desenvolvimento, conservação e preservação (Carvalho et al., 2008, p. 6).

Carvalho et al. (2008) relacionam, ainda, as variáveis utilizadas para a montagem do banco de dados do ZEE, que foram estudadas nesta pesquisa. As variáveis foram utilizadas na formação de indicadores e os indicadores referentes à potencialidade social foram dispostos em quatro componentes: produtivo, natural, humano e institucional (Carvalho et al., 2008). Para os fins desta dissertação, é de particular importância o componente institucional.

O componente institucional da potencialidade social representa a “capacidade institucional dos municípios de atender aos cidadãos em suas demandas, sejam de caráter social, ecológico, econômico, político ou cultural” (Salazar et al., 2008).

O componente institucional avalia a presença, nos municípios, de instituições ligadas ao atendimento público nos setores de saúde, educação, meio ambiente, cultura, lazer, segurança e economia, dentre outros. Dessa forma, a presença de instituições significa potencialidade, no que tange ao desenvolvimento sustentável de um município.

O componente institucional do ZEE-MG foi dividido em seis fatores condicionantes e em onze indicadores, como pode ser observado na Figura 21.

Componente	Fatores condicionantes	Indicadores
INSTITUCIONAL	Capacidade institucional	Gestão municipal
		Gestão do desenvolvimento rural
		Gestão ambiental municipal
		Gestão cultural
	Organizações jurídicas	Presença de organizações jurídicas
	Organizações financeiras	Presença de organizações financeiras
	Organizações de fiscalização e controle	Presença de organizações de fiscalização e controle
	Organizações de ensino e pesquisa	Organizações de ensino superior e ensino profissionalizante
		Organizações de pós-graduação <i>stricto-sensu</i> e pesquisa
	Organizações de segurança pública	Unidades de defesa social
Capacidade de aplicação da lei		

FIGURA 21 Fatores condicionantes do componente institucional do ZEE-MG.
Fonte: Salazar et al. (2008).

O fator condicionante, referente à capacidade institucional dos municípios, é de particular interesse para o presente trabalho, pois os indicadores que o compõem auxiliarão na consecução do objetivo proposto.

Segundo Salazar et al. (2008), a capacidade institucional dos municípios busca situar as administrações públicas em diversos aspectos de sua gestão, considerando-se que haja esforço para a modernização administrativa, a estruturação e a consolidação de práticas de planejamento participativo e gestão eficiente das contas públicas. Ainda para estes autores, configura-se, por meio deste fator condicionante, a necessidade de se identificar a capacidade institucional de gestão do município, verificando-se a presença de uma administração voltada para o interesse público. Pode-se dizer, dessa forma, que

os indicadores deste fator podem relacionar-se a um modelo de administração pública gerencial, em que a população pode ser vista como “consumidor” dos serviços públicos e a administração deve buscar conhecer e atender as necessidades deste “consumidor”.

5.4 A Pesquisa de informações básicas municipais do IBGE

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE vem desenvolvendo, desde 2001, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, na qual são levantadas informações sobre existência de serviços municipais, finanças públicas e aplicação dos recursos, existência de programas sociais, infraestrutura urbana, estrutura administrativa e instrumentos de planejamento adotados pelas prefeituras, para todos os municípios brasileiros (IBGE, 2006)

Os dados sobre gestão pública dos municípios envolvem informações sobre a estrutura administrativa, instrumentos de planejamento, recursos para a gestão municipal, articulações interinstitucionais, habitação, transporte, cultura e variáveis externas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2006).

As principais informações disponibilizadas em relação aos temas acima descritos estão ilustradas na Figura 22.

Tipo de informação	Descrição
1. Informações sobre o atual prefeito	Nome, sexo, idade, mandato, escolaridade, partido atual e partido pelo qual foi eleito
2. Estrutura administrativa	Composição do quadro de funcionários da administração direta e indireta
3. Legislação e instrumentos de planejamento do município	Conselho municipal de política urbana, desenvolvimento urbano, da cidade ou similar; instrumentos de planejamento municipal e de política urbana
4. Recursos para a gestão municipal	Cadastro do IPTU e taxas instituídas
5. Articulações interinstitucionais	Articulações interinstitucionais nas áreas de educação, saúde, assistência e desenvolvimento local, direito da criança e do adolescente, emprego e trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, saneamento e manejo de resíduos sólidos
6. Habitação	Conselho municipal de habitação; programas ou ações na área de habitação e regularização fundiária
7. Transporte	Serviços de transporte no município por barco, metrô, moto táxi, táxi, trem, van e ônibus exclusivamente municipal
8. Cultura	Conselho municipal de cultura, equipamentos culturais, grupo artístico, principais atividades artesanais e principais festas populares
9. Variáveis externas	Região geográfica, região metropolitana, população e faixa de população

FIGURA 22 Informações – pesquisa de informações básicas municipais IBGE. Fonte: IBGE (2006).

5.5 O índice mineiro de responsabilidade social

O Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) representa uma iniciativa do governo do estado de Minas Gerais que busca expressar o nível de desenvolvimento de cada município mineiro, considerando-se dimensões como educação, saúde, segurança pública, emprego e renda, demografia, gestão, habitação, infraestrutura e meio ambiente, cultura, lazer e desporto (Fundação João Pinheiro - FJP, 2005). O grande desafio em relação à construção do índice foi a busca de um grau de simplicidade coerente com o IDH-M, mas que garantisse informação de qualidade. Na sua composição foram utilizados cerca de 40 indicadores, dispostos em oito dimensões diferentes. Em cada uma das

oito dimensões foram selecionados temas relevantes que pudessem retratar: a situação existente, a atuação da gestão pública e as iniciativas vinculadas à participação nas decisões (FJP, 2005).

Para a presente pesquisa, foi fundamental a utilização da dimensão gestão do Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Os objetivos dessa dimensão de indicadores são: (1) avaliar as prioridades do município na oferta de políticas públicas; (2) avaliar a capacidade do município em cumprir as exigências legais, no que se refere à provisão de educação e saúde, equilíbrio orçamentário, limites de gasto com pessoal e endividamento; (3) avaliar a capacidade potencial que o município dispõe para o financiamento das políticas e responsabilidades dispostas no item anterior e (4) avaliar a participação da sociedade na gestão, por meio da atuação dos conselhos municipais (FJP, 2005). A Figura 23 elenca os indicadores da Dimensão Gestão:

Indicadores da dimensão gestão	Cumprimento da legislação fiscal
	Índice de desenvolvimento tributário e econômico
	Receita líquida per capita
	Conselho de educação atuante
	Conselho de saúde atuante
	Existência de dois outros conselhos atuantes

FIGURA 23 Indicadores da dimensão gestão do IMRS.
Fonte: FJP (2005).

No capítulo seguinte é apresentada a metodologia utilizada nesta dissertação e a maneira como os índices e os indicadores apresentados neste capítulo foram utilizados.

6 METODOLOGIA DE PESQUISA

O processo metodológico de desenvolvimento desta dissertação encontra-se dividido em etapas distintas e complementares. A primeira delas envolveu a definição do problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos secundários. Em seguida, foi feito um processo de revisão bibliográfica; logo após, foi desenvolvido um referencial teórico necessário à construção dos indicadores, para, por fim, definir-se o processo de desenho, tratamento e análise de tais indicadores.

Estas etapas encontram-se inseridas no modelo de estrutura de pesquisa de Malhotra (2006). Este autor apresenta uma estrutura de pesquisa genérica e que pode ser utilizada em qualquer área da administração, não obstante seu livro versar sobre pesquisa de marketing. Segundo este autor, uma pesquisa deve possuir os seguintes componentes ou tarefas: (1) definição do problema de pesquisa e suas abordagens; (2) concepção das fases exploratória e descritiva da pesquisa; (3) especificação do procedimento de coleta de dados; (4) especificação do processo de amostragem e o tamanho da amostra e (5) desenvolvimento do plano de análise de dados.

O problema de pesquisa foi definido na introdução deste trabalho e consiste em saber se os municípios adotam, na íntegra ou mesmo parcialmente, o modelo de administração pública gerencial. Em consonância, o objetivo geral desta dissertação é analisar a administração dos municípios do sul de Minas Gerais, no sentido de identificar aqueles que adotam o modelo.

Malhotra (2006) define a utilização da pesquisa exploratória em casos nos quais existe a necessidade de maior precisão na definição do problema ou de obtenção de dados adicionais. Pode ainda ser utilizada no desenvolvimento de hipóteses ou no estabelecimento de prioridades de pesquisa. Caracteriza-se por um processo de pesquisa flexível e não estruturado. A pesquisa exploratória,

nesta dissertação, é representada pelo desenvolvimento da revisão bibliográfica e do referencial teórico.

Hair Jr. et al. (2005a) consideram a importância de uma revisão da literatura, no que se refere a uma melhor compreensão da questão de pesquisa e como parte inicial de um plano de pesquisa de natureza descritiva.

Neste trabalho, a revisão da literatura e o desenvolvimento de um referencial teórico de suporte aos objetivos propostos consistiram em: (1) histórico da administração pública no Brasil; (2) modelos de administração pública; (3) gerencialismo nos municípios brasileiros e (4) indicadores na administração pública.

Malhotra (2006) estabelece distinções entre a pesquisa exploratória e a pesquisa descritiva. Entre os requisitos para a pesquisa descritiva, segundo este autor, estão a formulação prévia de hipóteses específicas e a existência de informações detalhadas sobre o problema de pesquisa. As hipóteses permitem guiar um processo de pesquisa descritiva, sendo responsável por indicar aquilo que necessita ser mensurado (Hair Jr. et al., 2005a).

Malhotra (2006) também classifica uma pesquisa descritiva em transversal ou longitudinal. Os estudos transversais são efetuados com apenas uma coleta de informações sobre os elementos de uma dada população – definição esta que se aplica a esta pesquisa.

A etapa de pesquisa descritiva, neste trabalho, consiste em uma análise quantitativa sobre os dados obtidos nas bases do ZEE-MG, IBGE e IMRS, utilizando-se técnicas estatísticas de análise multivariada.

Quanto ao plano de análise de dados, pode-se dizer que seu primeiro passo refere-se à geração de categorias de análise, por meio do estudo do modelo gerencial e das temáticas gerencialistas encontradas no EnANPAD. Com base nas categorias geradas, foram definidos os indicadores. Uma vez definidos os indicadores, estes passaram por um tratamento estatístico multivariado, por meio

de uma análise fatorial dos componentes principais. Em seguida, puderam ser estabelecidos grupos de municípios da população escolhida, classificados pela adoção ou não adoção do gerencialismo nas suas administrações. O fluxo da Figura 24 ilustra as etapas de análise utilizadas neste trabalho:

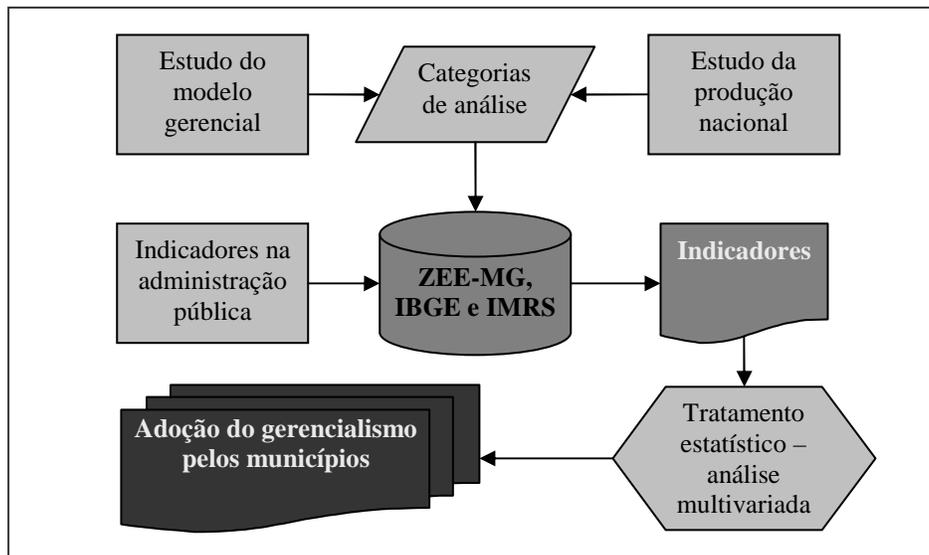


FIGURA 24 Plano de análise.

A seguir, neste capítulo, serão detalhados os procedimentos utilizados quanto: (1) ao universo de pesquisa; (2) à definição dos indicadores; (3) ao método de coleta de dados e (4) ao tratamento estatístico utilizado.

6.1 Universo de pesquisa

No tocante à definição do universo desta pesquisa, três critérios foram considerados. Em primeiro lugar, esta pesquisa faz parte de um projeto de pesquisa financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) intitulado “Administração Pública em Municípios de

Pequeno Porte do Sul de Minas Gerais”. Em segundo lugar, a localização da Universidade Federal de Lavras na região de estudo, tendo em vista as possibilidades de intervenção social para a promoção do desenvolvimento sustentável na referida região. Em terceiro lugar, foram consideradas a disponibilidade de informações e as facilidades de acesso aos municípios da região.

No Capítulo 7 deste trabalho é feita uma breve descrição da região sul de Minas Gerais, abordando algumas de suas características demográficas e econômicas.

6.2 Definição dos indicadores

Os indicadores foram definidos com base nas categorias representativas da administração pública gerencial, definidas por meio da revisão bibliográfica e das temáticas gerencialistas encontradas no EnANPAD. Desse modo, para a construção do Índice de Administração Pública Gerencial Municipal (IAPG-M), foram consideradas as duas dimensões de atuação da administração pública referenciadas por Paula (2005), institucional-administrativa e econômico-financeira, as quais abrangem quatro indicadores (recursos humanos, instrumentos de gestão, articulações institucionais e participação dos cidadãos; responsabilidade fiscal e aplicação eficiente dos recursos) que, por sua vez, abrangem 23 subindicadores. Esse esquema de construção do IAPG-M pode ser melhor observado na Figura 25.

Índice de Administração Pública Gerencial Municipal	Componente institucional-administrativo	Recursos humanos	Quantidade de funcionários para cada 100 habitantes
			% de funcionários com ensino superior
			% de funcionários com pós-graduação
			Existência de administração indireta
		Instrumentos de gestão	Existência de Ccódigo de obras
			Existência de lei de parcelamento do solo
			Existência de lei de zoneamento
			Existência de plano diretor
		Articulações interinstitucionais e participação do cidadão	Existência de cobrança de IPTU
			Quantidade de conselhos gestores existentes
			Existência de consórcio público com outros entes federativos
			Existência de convênio ou parceria com o setor privado
	Existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal		
	Componente econômico-financeiro	Responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos	Participação em comitê de bacia hidrográfica
			Aplicação de recursos em saúde – cumprimento do % previsto em lei
			Aplicação de recursos em educação – cumprimento do % previsto em lei
			Despesas com pessoal – cumprimento do % máximo previsto em lei
			Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal
			Cumprimento de limites legais para o endividamento do município
Indicador de desenvolvimento tributário e econômico			
Participação da dívida na receita corrente líquida			
Esforço orçamentário em educação - % orçamento investido			
Esforço orçamentário em saúde - % orçamento investido			

FIGURA 25 Índice de administração pública gerencial municipal.

Os indicadores e o IAPG-M possuem seus valores na faixa entre 0 e 1, de modo que, quanto mais próximo de 1 o valor, maiores são os indícios de uma administração gerencial no município. De forma análoga, um valor mais

próximo de 0 (zero) representa uma possibilidade menor de administração gerencial no município.

Os pesos de cada indicador e variável foram estabelecidos a partir de uma análise fatorial dos componentes principais, como será visto no item 6.4.

A seguir serão detalhados cada um dos indicadores, as variáveis utilizadas e sua composição.

6.2.1 Indicador recursos humanos

Este indicador tem o objetivo de avaliar se a administração pública municipal tende a seguir alguns dos pressupostos do gerencialismo para a área de recursos humanos, tais como maior eficiência na prestação de serviços, utilizando menor número de funcionários, além de uma administração indireta, bem como a busca por maior qualificação do quadro de pessoal.

Nesse intuito, foram utilizadas as seguintes variáveis, cuja pontuação varia de 0 a 1: (1) quantidade de funcionários para cada 100 habitantes (*QtFunc100Hab*); (2) total de funcionários com ensino superior (*TotFuncSup*); (3) total de funcionários com pós-graduação (*TotFuncPós*) e (4) existência de administração indireta (*ExAdmInd*).

Desse modo, foi estabelecida a seguinte fórmula para o cálculo deste indicador:

$$IRH = (QtFunc100Hab \times Peso) + (TotFuncSup \times Peso) + (TotFuncPós \times Peso) + (ExAdmInd \times Peso)$$

6.2.1.1 Quantidade de funcionários para cada 100 habitantes

Esta variável foi obtida por meio da razão entre a quantidade de funcionários públicos do município e o número de habitantes. Levando-se em conta a eficiência na prestação de serviços ao cidadão, considera-se mais

eficiente o município que consegue desenvolver suas atividades com um menor número de funcionários por habitante.

Desse modo, o município com a menor quantidade de funcionários para cada 100 habitantes recebeu pontuação 1, enquanto o município com maior número de funcionários para cada 100 habitantes recebeu pontuação 0. Os demais municípios tiveram sua pontuação estabelecida em função destes. Considerou-se como parâmetro populacional nesta variável o universo dos municípios do estado de Minas Gerais, de modo a evitar distorções sobre o resultado para os municípios sulmineiros.

6.2.1.2 Percentual de funcionários com ensino superior

A utilização desta variável em relação à formação dos funcionários municipais segue a justificativa de Salazar et al. (2008), em relação ao seu aproveitamento no ZEE-MG. Segundo estes autores, esta variável permite informar a existência de uma postura administrativa mais profissionalizada, bem como se pode dizer que os funcionários que possuem formação no ensino superior encontram-se mais qualificados que os demais e melhor habilitados para exercer as diversas atividades requeridas pela administração pública.

Esta variável está em harmonia com as demandas da administração pública gerencial por funcionários mais qualificados e a preocupação com a profissionalização do quadro de pessoal.

Para a determinação da pontuação desta variável foi utilizado o número total de funcionários municipais com ensino superior, na razão do número total de funcionários, de modo que, quanto maior o percentual de funcionários com curso superior, maior a pontuação do município. Esta variável possui valores variando entre 0 e 1.

6.2.1.3 Percentual de funcionários com pós-graduação

A utilização desta variável obedece à mesma dinâmica descrita no item anterior, referente ao total de funcionários com ensino superior. Na sua composição foi utilizado o número total de funcionários municipais que possuem pós-graduação, na razão do número total de funcionários, de modo que, quanto maior o percentual de funcionários com curso de pós-graduação, maior a pontuação do município. Esta variável também possui valores entre 0 e 1.

6.2.1.4 Existência de administração indireta

Salazar et al. (2008) estabelecem que, desde a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter competência de organizar e manter serviços de interesse local, relacionados, por exemplo, a transporte coletivo, educação fundamental, saúde, saneamento básico, patrimônio histórico e cultural, além de serviços de controle do uso e parcelamento do solo. Tais serviços podem ser prestados tanto diretamente, pelas prefeituras municipais quanto por terceiros, por meio de concessões. Nesse contexto, têm papel fundamental os órgãos da administração indireta, tais como autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas. Estes órgãos são entidades dotadas de personalidade jurídica própria e contribuem para o processo de descentralização das atividades do município, representando maior autonomia administrativa e possuindo a prerrogativa de serem passíveis de controle externo (Salazar et al., 2008).

Desse modo, para a sua utilização neste trabalho foi atribuído o valor 0 para os municípios que não possuem administração indireta e o valor 1 para os municípios nos quais existe administração indireta.

6.2.2 Indicador instrumentos de gestão

Este indicador procurou agrupar variáveis do ZEE-MG, referentes a planejamento urbano e instrumentos de gestão municipal, que serão definidos com base em Salazar et al. (2008).

É importante salientar que as variáveis utilizadas na composição do IIG referem-se à utilização de instrumentos legais que se encontram à disposição do município, para facilitar e incrementar a sua gestão e não a instrumentos de gestão de utilização particular, tais como o planejamento estratégico e os sistemas balanceados de indicadores de desempenho, como será mais bem discutido no tópico referente às limitações dos indicadores deste trabalho.

Dessa forma, serão utilizadas as seguintes variáveis para cálculo do Índice de Instrumentos de Gestão, cuja pontuação varia de 0 a 1: (1) existência de código de obras (*ExCodObr*); (2) existência de lei de parcelamento do solo (*ExLPS*); (3) existência de lei de zoneamento (*ExLZon*); (4) existência de plano diretor (*ExPDir*) e (5) existência de cobrança de IPTU (*ExCobrIPTU*).

Foi estabelecida a seguinte fórmula para o cálculo deste indicador:

$$IIG = (ExCodObr \times Peso) + (ExLPS \times Peso) + (ExLZon \times Peso) + (ExPDir \times Peso) + (ExCobrIPTU \times Peso)$$

6.2.2.1 Existência de código de obras

O código de obras é uma lei municipal que tem a finalidade de orientar projetos de obras e a execução de edificações no âmbito do município, estabelecendo critérios mínimos de segurança, higiene, salubridade e conforto nas edificações do município (Salazar et al., 2008).

Dessa forma, consiste em um instrumento à disposição do município para o estabelecimento de padrões, sendo a sua utilização um indicativo de uma administração pública voltada para o atendimento das necessidades do cidadão

e, dessa forma, em consonância com as definições de uma administração gerencial.

Para a pontuação desta variável, foi estabelecido o valor 1 para os municípios que possuem a lei e o valor 0 para os municípios que não possuem a lei.

6.2.2.2 Existência de lei de parcelamento do solo

A lei de parcelamento do solo estabelece, no município, o tamanho mínimo dos lotes para construção, as declividades máximas de terrenos permitidos para construções e a área mínima de espaços públicos que devem existir em loteamentos. Essa lei tem importância na coibição do parcelamento do solo em áreas de preservação ambiental (Salazar et al., 2008) e consiste em outro instrumento de planejamento e gestão urbana à disposição do município.

Para a pontuação desta variável, foi estabelecido o valor 1 para os municípios que possuem a lei e o valor 0 para os municípios que não possuem a lei.

6.2.2.3 Existência de lei de zoneamento

A lei de zoneamento regulamenta a utilização do espaço territorial nas cidades, dividindo-o em zonas residenciais, comerciais, de preservação, de instalação de equipamentos sociais e logradouros públicos (Salazar et al., 2008). Para a pontuação desta variável, também foi estabelecido o valor 1 para os municípios que possuem a lei, e o valor 0 para os municípios que não possuem a lei.

6.2.2.4 Existência de plano diretor

O plano diretor é um instrumento de intervenção urbana planejada, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, segundo a Constituição

Federal, em seu artigo 182 § 1º (Brasil, 2005), e regulamentado pela Lei 10257, ou Estatuto das Cidades, que amplia a obrigatoriedade para municípios integrantes de aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas, áreas de interesse turístico, inseridos em áreas de empreendimentos de grande impacto ambiental ou aqueles que pretendam fazer uso de política urbana como o IPTU progressivo (Brasil, 2001).

A finalidade do plano diretor é estabelecer diretrizes gerais para o ordenamento do território, bem como o desenvolvimento econômico e social, visando, em última instância, a qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos. Alguns municípios que não possuem promulgadas as leis referentes ao Código de Obras, Parcelamento do Solo e Zoneamento podem ter tais diretrizes em seu plano diretor (Salazar et al., 2008).

Para a pontuação desta variável foi estabelecido o valor 1 para os municípios que possuem a lei, e o valor zero para os municípios que não possuem a lei.

6.2.2.5 Existência de cobrança de IPTU

O Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) consiste em uma importante fonte de arrecadação própria dos municípios, motivo pelo qual foi incluído como uma variável de gestão. O aumento de arrecadação própria por parte dos municípios representa maior disponibilidade de recursos para aplicação junto às demandas da sociedade.

Para a pontuação desta variável foi estabelecido o valor 1 para os municípios que cobram IPTU e o valor zero para os municípios que não arrecadam o imposto.

6.2.3 Indicador articulações institucionais e participação do cidadão

Neste indicador, tentou-se agrupar duas características da administração pública gerencial apontadas no referencial teórico e no levantamento da produção nacional: as articulações institucionais, tanto entre entes federativos quanto em relação à iniciativa privada e à sociedade, e uma dimensão relacionada à transparência da administração, governança, controle e participação do cidadão.

Seguindo a definição de indicador semelhante originário do ZEE-MG, foi levantada a existência de consórcio público nas áreas de educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, direito da criança e do adolescente, emprego, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano e saneamento, dentre outros (Salazar et al., 2008).

De forma semelhante, buscou-se a existência de relações entre a administração municipal e a iniciativa privada na forma de convênios de parcerias em áreas como turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano e saneamento (Salazar et al., 2008).

Nesse sentido, foram utilizadas cinco variáveis, cuja pontuação varia de 0 a 1: (1) quantidade de conselhos gestores existentes (*QtCGest*); (2) existência de consórcio público com outros entes federativos (*ConsPubl*); (3) existência de convênio ou parceria com o setor privado (*ConvPriv*); (4) existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal (*ApoioAdm*) e (5) participação em comitê de bacia hidrográfica (*ComBHidr*).

Foi estabelecida a seguinte fórmula para o cálculo deste indicador:

$$IAP = (QtCGest \times Peso) + (ConsPubl \times Peso) + (ConvPriv \times Peso) + (ApoioAdm \times Peso) + (ComBHidr \times Peso)$$

6.2.3.1 Quantidade de conselhos gestores existentes

Nesta variável foi verificada a quantidade de conselhos gestores existentes em cada município do sul de Minas Gerais, considerando-se doze conselhos, a saber: assistência social, cultura, desenvolvimento econômico, direitos da criança e do adolescente, educação, emprego e trabalho, habitação, meio ambiente, política urbana, saúde, transporte e turismo.

Para a pontuação desta variável, foi estabelecido o valor 1 para os municípios que possuíssem os doze conselhos e o valor 0 para os municípios nos quais não existisse nenhum conselho. Desse modo, para cada conselho existente foi atribuída a pontuação 1/12.

6.2.3.2 Existência de consórcio público com outros entes federativos

Buscou-se analisar a quantidade de consórcios públicos entre entes federativos existentes nos municípios do sul de Minas Gerais, considerando-se pontuação máxima (igual a 1) na variável para os municípios que possuíssem os 36 consórcios levantados pelo ZEE-MG e mínima (igual a zero) para os que não tivessem nenhum consórcio. Assim, para cada consórcio existente, foi atribuída a pontuação 1/36.

6.2.3.3 Existência de convênio ou parceria com o setor privado

Nesta variável, foi feito o levantamento da quantidade de convênios ou parcerias existentes com o setor privado nos municípios, nas 12 áreas levantadas pelo ZEE-MG, quais sejam: educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, direito da criança e do adolescente, emprego e trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, saneamento e manejo de resíduos sólidos. Para a pontuação desta variável, foi estabelecido o valor 1 para os municípios que possuíssem convênios nas doze áreas, e o valor 0

para os municípios nos quais não existisse convênio em nenhuma área. Desse modo, para cada convênio ou parceria existente foi atribuída a pontuação 1/12.

6.2.3.4 Existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal

Nesta variável foi feito o levantamento da quantidade de áreas com apoio do setor privado ou de comunidades nos municípios, considerando-se um total de 12 áreas levantadas pelo ZEE-MG, a saber: educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, direito da criança e do adolescente, emprego e trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, saneamento e manejo de resíduos sólidos.

Para a pontuação desta variável, foi estabelecido o valor 1 para os municípios com apoio do setor privado ou de comunidades nas doze áreas e o valor 0 para os municípios nos quais não existisse apoio em nenhuma das áreas. Desse modo, para cada área com apoio do setor privado ou de comunidades foi atribuída a pontuação 1/12.

6.2.3.5 Participação em comitê de bacia hidrográfica

Os comitês de bacia hidrográfica são órgãos colegiados compostos por representantes do poder público, da sociedade e dos usuários das águas, e cumprem o papel de gerenciar as bacias de maneira participativa e descentralizada (Salazar et al., 2008).

Nesta variável foi atribuída pontuação igual a 1 para os municípios que participam de comitês e pontuação igual a zero para os municípios que não participam.

6.2.4 Indicador responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos

Para a administração pública gerencial, o equilíbrio fiscal e a eficiência na aplicação dos recursos são fatores primordiais. Nesse sentido, figura a necessidade deste indicador, considerando-se a importância da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal e seu cumprimento por parte dos municípios, além da questão da aplicação dos recursos, em que foram considerados os setores de educação e saúde, por sua relevância.

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu no intuito de impedir ou inibir a geração de déficit nas contas públicas. A LRF estabelece que devem constar, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), exigências em relação ao compromisso da administração com o equilíbrio de suas receitas e despesas, o que indica uma gestão responsável das contas públicas (FJP, 2005).

Para a composição deste indicador são levadas em conta as seguintes variáveis: (1) aplicação de recursos em saúde – cumprimento do % previsto em lei (*AplRecSaúde*); (2) aplicação de recursos em educação – cumprimento do % previsto em lei (*AplRecEduc*); (3) despesas com pessoal – cumprimento do % máximo previsto em lei (*DespPess*); (4) cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (*CumpreLRF*); (5) cumprimento de limites legais para o endividamento do município (*CumpreEndiv*); (6) indicador de desenvolvimento tributário e econômico (*ITDE*); (7) participação da dívida na receita corrente líquida (*PartDiv*); (8) esforço orçamentário em educação - % investido do orçamento (*EsfEduc*) e (9) esforço orçamentário em saúde - % investido do orçamento (*EsfSaúde*).

Foi estabelecida a seguinte fórmula para o cálculo deste indicador:

$$IRF = (AplRecSaúde \times Peso) + (AplRecEduc \times Peso) + (DespPess \times Peso) + (CumpreLRF \times Peso) + (CumpreEndiv \times Peso) + (IDTE \times Peso) + (PartDiv \times Peso) + (EsfEduc \times Peso) + (EsfSaúde \times Peso)$$

6.2.4.1 Aplicação de recursos em saúde – % previsto em lei

A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, conhecida como a Emenda da Saúde, estabeleceu um percentual mínimo de gastos com as ações da saúde para estados e municípios. A razão entre os gastos com saúde e a receita de impostos e transferências deverá ser maior ou igual a 15% (FJP, 2005).

Isto posto, nesta variável, foi distribuída pontuação igual a 1 aos municípios que atingiram este patamar e pontuação igual a zero àqueles que não atingiram e que, portanto, não estão cumprindo o percentual de aplicação de recursos previsto em lei.

6.2.4.2 Aplicação de recursos em educação – % previsto em lei

De forma análoga à área de saúde, uma disposição legal também estabelece um patamar mínimo de aplicação de recursos em educação. Dessa vez, a exigência vem da própria Constituição Federal, que estabelece, em seu art. 212, um limite mínimo de gastos a serem efetuados com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, em relação às receitas líquidas de impostos e transferências, sendo este limite de 18% para a União e de 25% para os estados e municípios (FJP, 2005).

A pontuação desta variável também foi de 1 para os municípios que atingiram este percentual de investimento e de zero para aqueles que não o fizeram.

6.2.4.3 Despesas com pessoal – cumprimento do % máximo previsto em lei

A LRF estabeleceu, para a União, estados e municípios, limites para os gastos com pessoal, em proporção à receita corrente líquida (RCL), estendendo esta exigência também para os poderes Legislativo, Judiciário e para o Ministério Público (FJP, 2005).

No que se refere ao âmbito municipal, o limite estabelecido foi de 60% da RCL, sendo este limite dividido entre os gastos do Legislativo e o Executivo, em 6% e 54%, respectivamente (FJP, 2005).

São considerados gastos com pessoal, para a LRF, aqueles efetuados com: (1) servidores ativos, civis e militares, ocupantes de cargos ou funções; (2) aposentados e pensionistas; (3) membros de Poder; (4) vencimentos, vantagens adicionais, gratificações, horas extras e quaisquer outras espécies remuneratórias; (5) empregados das empresas estatais dependentes; subsídios dos agentes políticos; (6) terceirização para substituição de servidores e (7) encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades da previdência (FJP, 2005).

A LRF fixou, ainda, um limite equivalente a 95% do limite máximo para a despesa com pessoal. Ao atingirem este limite, os entes ficam impedidos de: (1) conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração; (2) criar cargo, emprego ou função; (3) alterar a estrutura de carreira que implique em aumento de despesa; (4) prover cargo público, admitir ou contratar pessoal e (5) contratar hora extra, salvo as situações previstas em lei (FJP, 2005).

À semelhança dos anteriores, esta variável também teve sua pontuação em 1, para os municípios que se encontram em harmonia com o percentual previsto em lei e zero para os municípios que ultrapassaram este percentual.

6.2.4.4 Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

Considerando-se a LRF em seu bojo, induzindo ao equilíbrio orçamentário dos governos, pode-se dizer que o seu cumprimento passa a figurar como um importante indicador de avaliação de gestão e desempenho fiscal. O cumprimento da LRF é atingido quando a receita orçamentária é maior ou igual ao gasto orçamentário (FJP, 2005).

Esta variável também teve sua pontuação em 1, para os municípios que estão em consonância com os preceitos da LRF e zero, para os municípios cujo gasto é maior do que a receita.

6.2.4.5 Cumprimento de limites legais para o endividamento do município

A Resolução nº 40, de 21/12/2001, do Senado Federal, estabelece que a dívida consolidada líquida (DCL) dos municípios, não poderá exceder, ao prazo estabelecido para a adequação, a 1,2 vez a receita corrente líquida – RCL (FJP, 2005).

Nesse contexto, esta variável verifica quais municípios encontram-se dentro do pleno cumprimento desta lei e quais não estão, atribuindo pontuação de 1 e 0, respectivamente.

6.2.4.6 Indicador de desenvolvimento tributário e econômico

Esta variável foi criada para a composição o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e indica a capacidade do município de financiar os serviços que presta a partir de receitas originárias dos diversos setores econômicos presentes e das atividades de consumo e, ainda, dos rendimentos de seus habitantes. Valores reduzidos desta variável revelam baixo desempenho econômico e tributário, indicando que a receita é bastante dependente de transferências do Fundo de Participação dos Municípios, e não de sua base econômica. Valor alto indica maior capacidade do município em

financiar seus gastos com recursos próprios (FJP, 2005). Esta variável também tem sua pontuação variando de 0 a 1.

6.2.4.7 Participação da dívida na receita corrente líquida

Esta variável, também originária do Índice Mineiro de Responsabilidade Social, indica em que proporção a dívida do município está excedendo a sua receita.

Esta variável encontra-se disposta de maneira invertida e ponderada, de modo que quanto maior a pontuação do município (mais próximo de 1), menor a participação da sua dívida na RCL e, quanto menor sua pontuação (mais próximo de zero), maior a participação de sua dívida.

6.2.4.8 Esforço orçamentário em educação e saúde - % investido do orçamento

O esforço orçamentário, advindo do Índice Mineiro de Responsabilidade Social, mede a participação efetiva de áreas ou de atividades que recebem recursos do orçamento e é medido pela participação relativa de cada uma dessas áreas no gasto total realizado pela administração (FJP, 2005).

A pontuação desta variável é dada no intervalo entre 0 e 1, indicando o percentual do orçamento investido pelo município em educação ou saúde.

6.3 Método de coleta de dados

Conforme descrito nos itens 5.3, 5.4 e 5.5 deste trabalho, as fontes de coleta de dados utilizadas na construção do Índice de Administração Pública Gerencial Municipal foram o ZEE-MG, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE e o IMRS. No tocante a este tópico, o objetivo é documentar cada variável exposta nos tópicos anteriores, relacionando-a com a base de dados em que foi coletada (Figura 26).

Variável	Origem
Quantidade de funcionários para cada 100 habitantes	ZEE-MG/IBGE
Total de funcionários com ensino superior	ZEE-MG/IBGE
Total de funcionários com pós-graduação	ZEE-MG/IBGE
Existência de administração indireta	ZEE-MG/IBGE
Existência de código de obras	ZEE-MG/IBGE
Existência de lei de parcelamento do solo	ZEE-MG/IBGE
Existência de lei de zoneamento	ZEE-MG/IBGE
Existência de plano diretor	ZEE-MG/IBGE
Existência de cobrança de IPTU	ZEE-MG/IBGE
Quantidade de conselhos gestores existentes	IMRS
Existência de consórcio público com outros entes federativos	ZEE-MG/IBGE
Existência de convênio ou parceria com o setor privado	ZEE-MG/IBGE
Existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal	ZEE-MG/IBGE
Participação em comitê de bacia hidrográfica	ZEE-MG
Aplicação de recursos em saúde – cumprimento do % previsto em lei	IMRS
Aplicação de recursos em educação – cumprimento do % previsto em lei	IMRS
Despesas com pessoal – cumprimento do % máximo previsto em lei	IMRS
Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal	IMRS
Cumprimento de limites legais para o endividamento do município	IMRS
Indicador de desenvolvimento tributário e econômico	ZEE-MG
Participação da dívida na receita corrente líquida	ZEE-MG
Esforço orçamentário em educação - % orçamento investido	IMRS
Esforço orçamentário em saúde - % orçamento investido	IMRS

FIGURA 26 Fontes dos dados que compõem o IAPG-M⁵.

Conforme especificado no Quadro 21, os dados do ZEE-MG foram utilizados e trabalhados a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais

⁵ Os dados oriundos do ZEE-MG referem-se ao ano de 2007; os dados provenientes do IBGE e do IMRS são de 2005.

do IBGE. Os demais dados são provenientes da base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social, da Fundação João Pinheiro.

6.4 Tratamento estatístico utilizado

De acordo com o que foi citado no início deste capítulo, os pesos recebidos por variável na composição do respectivo indicador e os atribuídos aos indicadores na composição do IAPG-M foram determinados por meio de análise fatorial, na modalidade análise dos componentes principais, de maneira similar a Puttnam (2007) e ao ZEE-MG.

Segundo Hair Jr. et al. (2005b), a análise fatorial se refere a toda uma classe de métodos estatísticos multivariados, cuja função é definir a estrutura subjacente em uma matriz de dados. Para os autores, a análise fatorial aborda a análise das inter-relações entre um grande número de variáveis, definindo um conjunto de fatores, permitindo determinar o grau em que cada variável possibilita a explicação do fator. As duas principais utilidades da análise fatorial são o resumo e a redução de dados.

A análise fatorial é uma técnica de interdependência em que a totalidade das variáveis é considerada de modo simultâneo e as variáveis são inter-relacionadas. Na análise fatorial, as variáveis estatísticas, ou fatores, são formadas para maximizar seu poder de explicação do conjunto inteiro de variáveis (Hair Jr. et al., 2005b).

Malhotra (2006) caracteriza dois tipos de abordagens para a dedução de pesos ou coeficientes dos escores fatoriais: a análise dos componentes principais e a análise fatorial comum. O método utilizado neste trabalho foi a análise dos componentes principais, em que é levada em conta a variância total dos dados.

Foi utilizado o software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), para a execução da análise fatorial.

7 A REGIÃO SUL DE MINAS GERAIS

A região sul de Minas Gerais é composta por 177 municípios, assim considerada pelos critérios do Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais (Minas Gerais, 2008b). Existem, no entanto, pelo menos mais duas classificações diferentes da região, a do IBGE e a do governo do estado.

O IBGE divide o estado de Minas Gerais em 12 mesorregiões geográficas, divididas em 66 microrregiões. Estas mesorregiões estão ilustradas no mapa da Figura 27, com destaque para o sul/sudoeste:

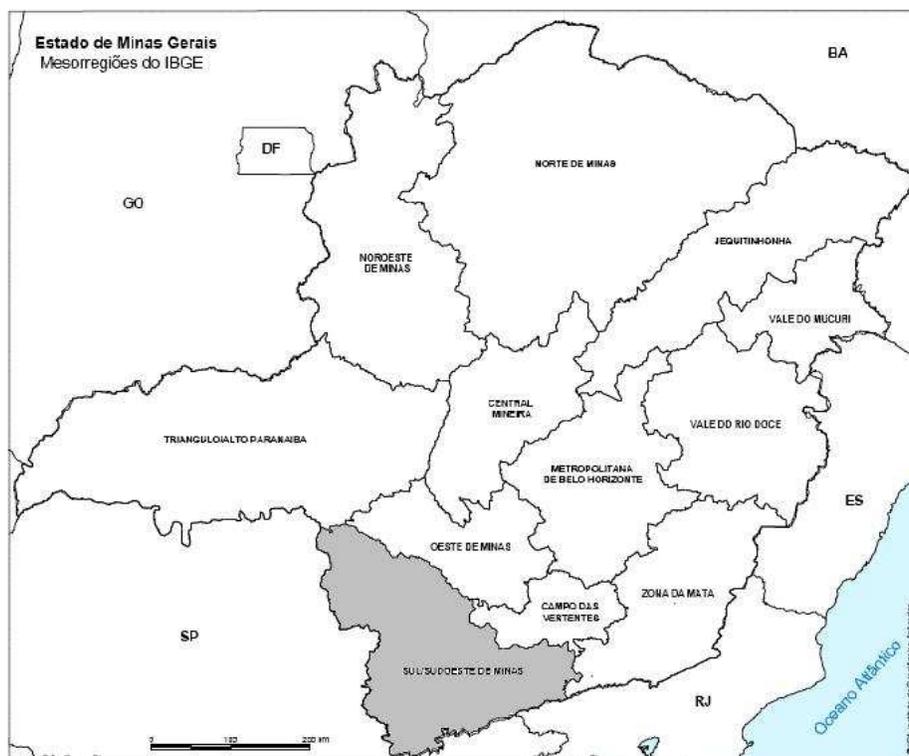


FIGURA 27 Mesorregiões do estado de Minas Gerais.
Fonte: Instituto de Geociências Aplicadas – IGA (2008a).

Segundo esta classificação do IBGE, na região sul/sudoeste de Minas estão incluídos 169 municípios, distribuídos em 12 microrregiões.

Já o governo do estado, para fins administrativos, divide o território mineiro em 10 grandes regiões geográficas, dentre as quais a região Sul de Minas, com 155 municípios, critério que passou a vigorar a partir de 1996 (Minas Gerais, 2008a).

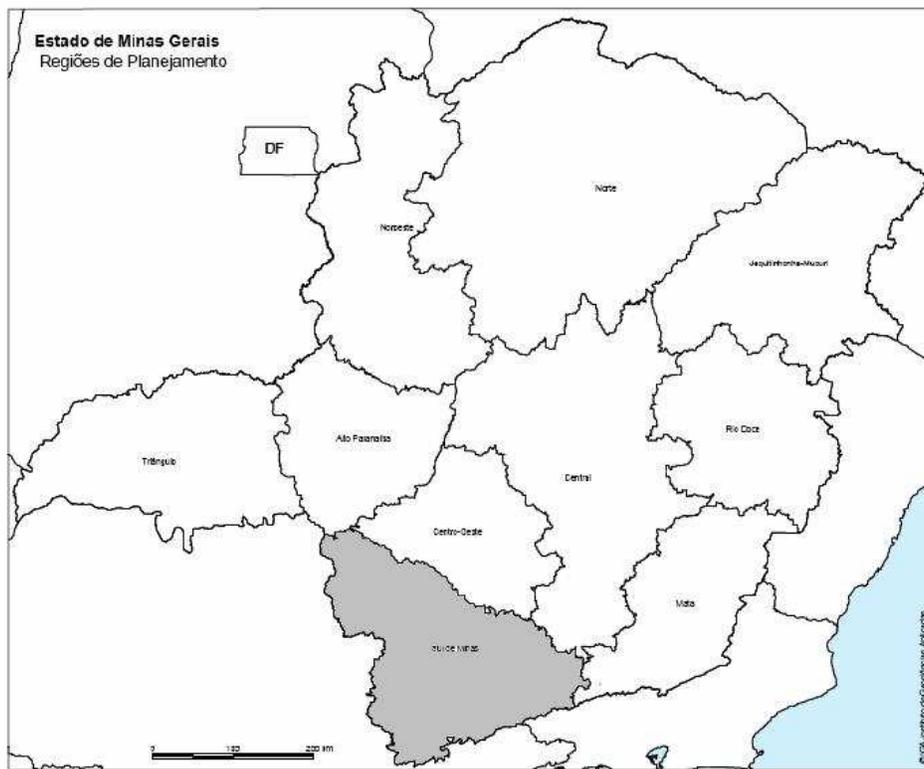


FIGURA 28 As dez regiões de planejamento do estado de Minas Gerais.
Fonte: Instituto de Geociências Aplicadas – IGA (2008b).

Considerando-se as regiões de planejamento da Figura 6, a região Sul de Minas responde por 11,9% do PIB do estado, segundo o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI (Minas Gerais, 2007, p. 38).

Uma terceira subdivisão da região é feita pelo ZEE, cujo critério utilizado para estabelecer as fronteiras da região relaciona-se às bacias hidrográficas que a cortam.

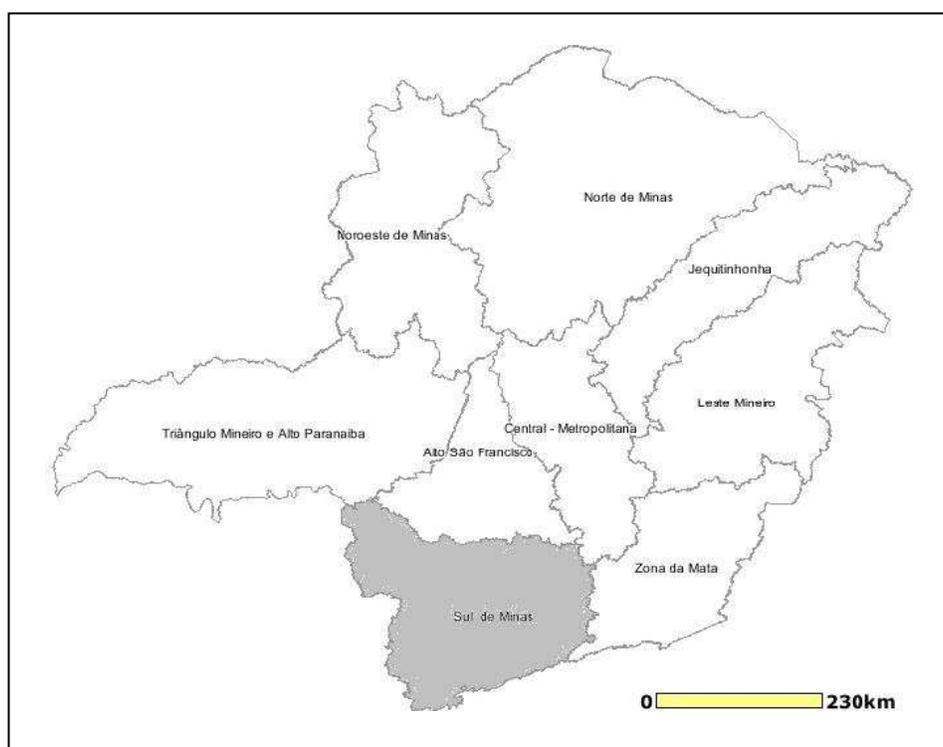


FIGURA 29 Regiões de Minas Gerais segundo o ZEE.
Fonte: Minas Gerais (2008b).

Dentre os 177 municípios da região, apenas três têm população maior do que 100 mil habitantes: Poços de Caldas, Pouso Alegre e Varginha.

A região é caracterizada pelo predomínio de municípios de pequeno porte. Dentre os 177 municípios da região, 155 fazem parte desta classificação, segundo a metodologia de Veiga (2005), que considera de pequeno porte os municípios com menos de 50 mil habitantes e com densidade demográfica menor do que 80 habitantes por quilômetro quadrado e, como de médio porte, os que possuem entre 50 e 100 mil habitantes ou densidade superior a 80 habitantes por quilômetro quadrado, ainda que tenham menos de 50 mil habitantes.

8 INDICADORES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

O estabelecimento de um índice que permitisse identificar a presença do gerencialismo nas administrações municipais foi o grande desafio deste trabalho. Considerando-se as características chave da administração gerencial, expostas na revisão bibliográfica, e os temas predominantes do gerencialismo na produção científica nacional, a primeira observação a ser feita refere-se à limitação dos indicadores obtidos nas bases de dados. O IAPG-M tem a capacidade de avaliar o grau de aplicação do gerencialismo nos municípios. No entanto, é insuficiente para afirmar, de modo objetivo, se a administração pública municipal é integralmente ou não gerencialista, até porque a realidade é muito mais complexa do que objetiva, e muito mais interpretativa do que instrumental. Esta limitação do IAPG-M será discutida com mais detalhes mais à frente. No entanto, julgou-se necessária essa observação inicial na introdução deste capítulo.

Neste capítulo são apresentados os resultados obtidos em cada indicador para os municípios do Sul de Minas, bem como do Índice de Administração Pública Gerencial Municipal, o IAPG-M.

Antes, contudo, cabe apresentar os pesos obtidos para cada indicador e variável por meio da análise fatorial empreendida conforme especificado na metodologia deste trabalho. Na Tabela 2 encontram-se os pesos obtidos.

TABELA 2 Pesos dos indicadores e variáveis na formação do IAPG-M.

Índice de administração Pública Gerencial Municipal	Componente institucional-Administrativo	Recursos humanos 19%	Qtde de funcionários para cada 100 habitantes - 19%
			% de funcionários com ensino superior - 27%
			% de funcionários com pós-graduação - 32%
			Existência de administração indireta - 22%
		Instrumentos de gestão 42%	Existência de código de obras - 17%
			Existência de lei de parcelamento do solo - 39%
			Existência de lei de zoneamento - 20%
			Existência de plano diretor - 13%
		Articulações interinstitucionais e participação do cidadão 24%	Existência de cobrança de IPTU - 11%
			Quantidade de conselhos gestores existentes - 11%
			Existência de consórcio público com outros entes federativos - 19%
			Existência de convênio ou parceria com o setor privado - 32%
	Componente econômico-financeiro	Responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos 15%	Existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal - 21%
			Participação em comitê de bacia hidrográfica - 18%
			Aplicação de recursos em saúde – cumprimento do % previsto em lei - 15%
			Aplicação de recursos em educação – cumprimento do % previsto em lei - 8%
			Despesas com pessoal – cumprimento do % máximo previsto em lei - 8%
			Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal - 6%
			Cumprimento de limites legais para o endividamento do município - 10%
			Indicador de desenvolvimento tributário e econômico - 11%
Participação da dívida na receita corrente líquida - 11%			
Esforço orçamentário em educação - % orçamento investido - 18%			
Esforço orçamentário em saúde - % orçamento investido - 13%			

8.1 Indicador recursos humanos

Conforme especificado na metodologia deste trabalho (subseção 6.2.1), o Indicador de Recursos Humanos – IRH é composto pelas seguintes variáveis: (1) quantidade de funcionários para cada 100 habitantes; (2) total de funcionários com ensino superior; (3) total de funcionários com pós-graduação e (4) existência de administração indireta. Assim, os resultados obtidos para cada uma destas variáveis podem ser observados a seguir.

A Tabela 3 ilustra a pontuação da variável IRH, considerando-se os dez municípios com pontuação mais alta e os dez municípios com menor pontuação.

TABELA 3 Pontuação da quantidade de funcionários para cada 100 habitantes.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Monsenhor Paulo	0,93431	Tiradentes	0,68149
Madre de Deus de Minas	0,92333	Albertina	0,66885
Campestre	0,91791	Fortaleza de Minas	0,66338
Passos	0,91781	São João Batista do Glória	0,64806
Itajubá	0,91472	Olimpio Noronha	0,64640
Brazópolis	0,91333	Carvalhópolis	0,64276
Guaxupé	0,90699	São Sebastião do Rio Verde	0,63018
Caldas	0,90434	Arantina	0,54769
Santa Rita de Caldas	0,90432	Santana do Garembéu	0,51252
Bueno Brandão	0,90354	Seritinga	0,51181

Como exemplo, o município de Monsenhor Paulo foi o mais bem colocado, possuindo 1,3395 funcionário para cada 100 habitantes, resultando em uma pontuação de 0,93431 nesta variável, enquanto o município de Seritinga ficou com a última posição, com 9,954 funcionários para cada 100 habitantes, obtendo a pontuação de 0,51181.

Em relação ao percentual de funcionários com ensino superior, segue-se a pontuação dos dez municípios sul-mineiros com maior e menor pontuação.

TABELA 4 Pontuação do percentual de funcionários com ensino superior.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Monsenhor Paulo	0,50000	Venceslau Brás	0,06644
Baependi	0,47297	Soledade de Minas	0,06329
Monte Sião	0,43053	Campo Belo	0,04701
Três Pontas	0,41764	Cruzília	0,02076
Machado	0,41761	Conceição da Aparecida	0,01351
Tocos do Moji	0,39860	Conceição das Pedras	0,01351
Ibiraci	0,37429	Campos Gerais	0,00000
Cássia	0,36066	Divisa Nova	0,00000
Capetinga	0,35455	São Lourenço	0,00000
Lavras	0,34978	Tiradentes	0,00000

O município mais bem pontuado é Monsenhor Paulo, onde 50% dos funcionários possuem ensino superior. Os municípios de Campos Gerais, Divisa Nova, São Lourenço e Tiradentes não dispunham de nenhum funcionário com curso superior, segundo os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, replicados pelo ZEE-MG.

Na Tabela 5 é mostrada a pontuação dos dez municípios sul-mineiros mais bem colocados em relação ao percentual de funcionários com pós-graduação. Cabe dizer, quanto aos municípios com menor pontuação, que 80 deles, de um total de 177 municípios, obtiveram pontuação igual a zero nesta variável, não possuindo nenhum funcionário com pós-graduação, o que representa 45%.

O destaque nesta variável fica por conta dos municípios de Monte Belo, São Gonçalo do Sapucaí, Madre de Deus de Minas e Ibitiúra de Minas, que possuem mais de 10% do seu quadro de funcionários com curso de pós-graduação.

TABELA 5 Pontuação do percentual de funcionários com pós-graduação.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Monte Belo	0,15737		
São Gonçalo do Sapucaí	0,14359		
Madre de Deus de Minas	0,12162		
Ibitiúra de Minas	0,10191		
São João Batista do Glória	0,09111		
Baependi	0,08783		
Santo Antônio do Amparo	0,08614		
Campestre	0,08430		
Nazareno	0,08275		
Varginha	0,07902		

Observa-se que a existência de administração indireta ainda é bastante incipiente nos municípios do sul de Minas Gerais. Conforme ilustra o gráfico da Figura 30, apenas 22% dos municípios possuem administração indireta.

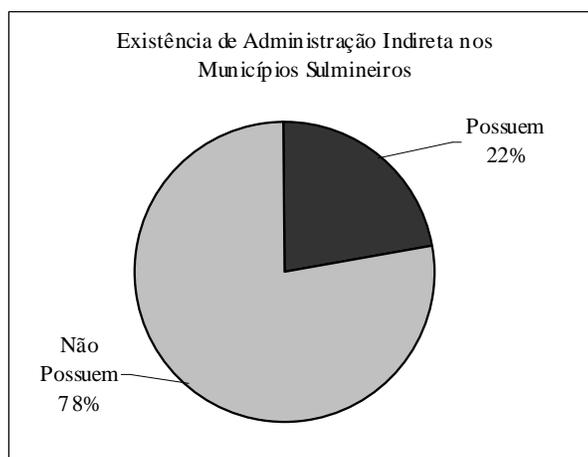


FIGURA 30 Existência de administração indireta nos municípios sul-mineiros.

Os municípios que possuem administração indireta obtiveram pontuação igual a 1 nesta variável, enquanto aqueles que não possuem obtiveram pontuação igual a zero.

Essas variáveis influenciaram a formação do Indicador de Recursos Humanos modificando a classificação dos municípios em relação àquela classificação observada para cada uma das variáveis. Na Tabela 6 são apresentados os dez municípios com maior e menor pontuação no Indicador de Recursos Humanos.

TABELA 6 Pontuação do indicador recursos humanos.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Monte Belo	0,50689	Venceslau Brás	0,17279
Machado	0,50530	Conceição da Aparecida	0,17157
Madre de Deus de Minas	0,50367	Seritinga	0,16452
Varginha	0,49879	Fortaleza de Minas	0,16003
Passos	0,47394	Cruzília	0,15758
Poços de Caldas	0,47209	Divisa Nova	0,15113
Paraguaçu	0,47001	Arantina	0,14570
Guaxupé	0,46996	Conceição das Pedras	0,14283
Maria da Fé	0,46398	Santana do Garambéu	0,13428
Poço Fundo	0,46077	Tiradentes	0,12948

Observa-se que os municípios de Monsenhor Paulo e de Lavras não aparecem entre os dez melhores neste indicador, apesar de constarem nas duas primeiras variáveis que o compõem. Pode-se observar, ainda, que a pontuação dos municípios mais bem colocados em pouco ultrapassa os 50%, donde se pode concluir que os municípios do sul de Minas Gerais estão longe de alcançar a administração pública gerencial, se dependerem apenas deste indicador.

8.2 Indicador instrumentos de gestão

O Indicador de Instrumentos de Gestão (IIG) é composto pelas seguintes variáveis, cujos resultados serão apresentados à semelhança da subseção anterior: (1) existência de código de obras; (2) existência de lei de parcelamento do solo; (3) existência de lei de zoneamento; (4) existência de plano diretor e (5) existência de cobrança de IPTU.

Em relação aos municípios sul-mineiros, a situação da existência ou não do código de obras é demonstrada no gráfico da Figura 31.

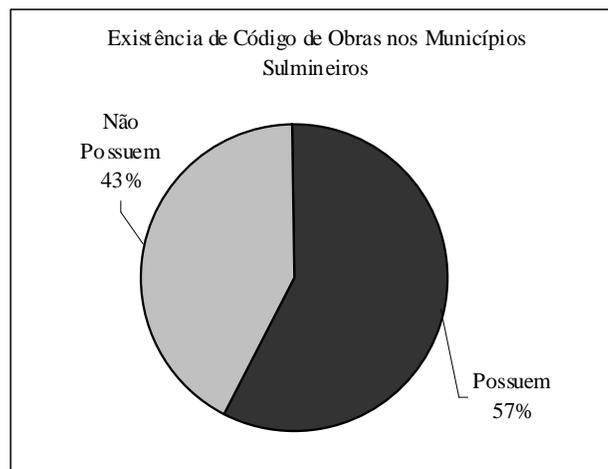


FIGURA 31 Existência de código de obras nos municípios sul-mineiros.

Pode-se observar que a maioria dos municípios da região conta com a aprovação desta lei, no entanto, a parcela de municípios que ainda não possuem o código de obras promulgado ainda é considerável.

A proporção de municípios do Sul de Minas que possuem e que não possuem lei de parcelamento do uso do solo promulgada encontra-se no gráfico da Figura 32.

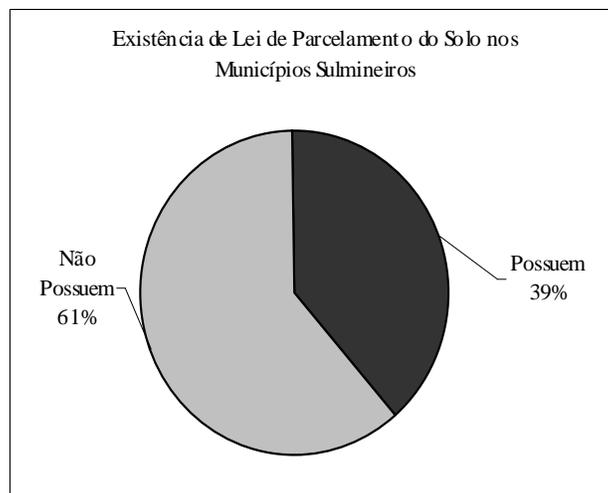


FIGURA 32 Existência de lei de parcelamento do solo nos municípios.

Este resultado é indicativo de que a maioria dos municípios desta região não está administrando de forma racional e gerencial o uso do solo de seus municípios, o que poderá refletir decisivamente na composição do Indicador Instrumento de Gestão, tendo em vista o peso de 39% desta variável.

Neste mesmo sentido da análise, pode-se observar o comportamento dos municípios quanto à variável existência de lei de zoneamento municipal; apenas 15% dos municípios desta região possuem a referida lei, situação que pode ser observada no gráfico da Figura 33.

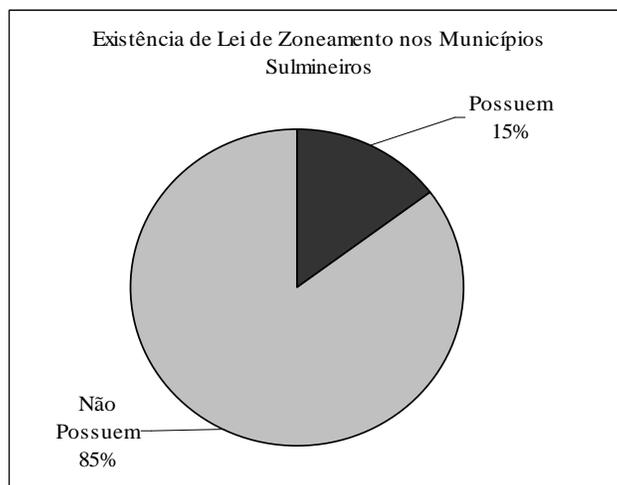


FIGURA 33 Existência de lei de zoneamento nos municípios sul-mineiros.

Cabe destacar que esta variável indica a porcentagem dos municípios do Sul de Minas Gerais que possuem lei de zonemaneto aprovada, o que significa que a situação poderá ser ainda pior se os municípios que possuem tal lei não a colocarem em prática. Soma-se a esta situação a reduzida porcentagem de municípios que possuem plano diretor aprovado, como mostrado no gráfico da Figura 34.

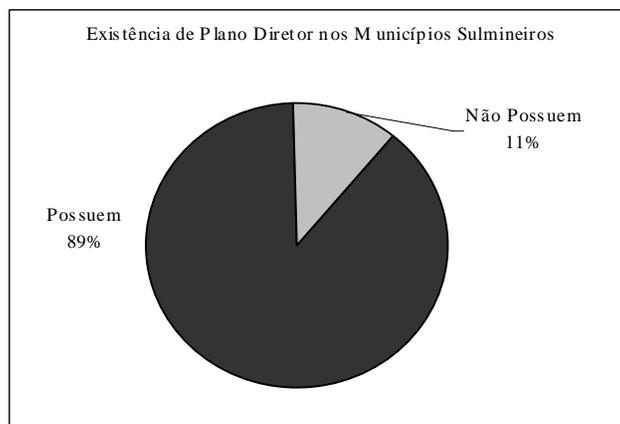


FIGURA 34 Existência de plano diretor nos municípios sul-mineiros.

Do total de municípios do sul de Minas, apenas vinte possuem plano diretor, o que representa 11% dos municípios da região.

Por outro lado, a situação se inverte ao tratar da existência de cobrança ou não de imposto territorial e predial urbano (IPTU), destacando-se apenas 1% dos municípios que não cobram este imposto, como pode ser observado no gráfico da Figura 35.

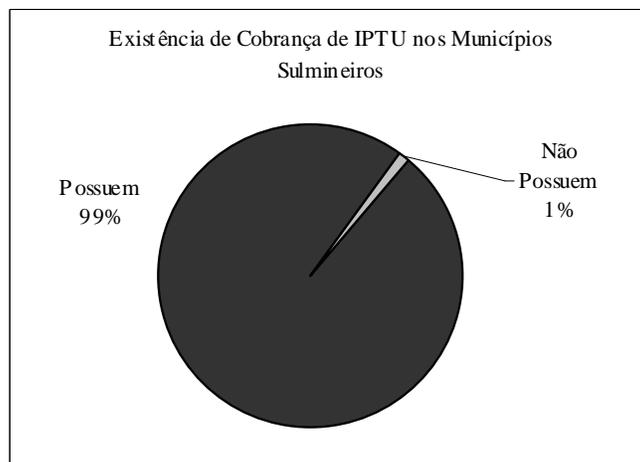


FIGURA 35 Existência de cobrança de IPTU nos municípios sul-mineiros.

Apenas dois municípios não efetuam cobrança de IPTU no Sul de Minas, segundo os dados do ZEE-MG: Arantina e Tocas do Moji, de modo que este instrumento de arrecadação encontra-se bastante disseminado.

Tendo em vista o comportamento dos municípios em relação às variáveis e seus respectivos pesos que compõem o Indicador Instrumentos de Gestão, na Tabela 7 são apresentados os dez municípios com maior e menor pontuação em relação a este indicador.

TABELA 7 Pontuação do indicador instrumentos de gestão.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Cambuquira	1,00000	Senador José Bento	0,11000
Caxambu	1,00000	Seritinga	0,11000
Itajubá	1,00000	Serranos	0,11000
Três Corações	1,00000	Soledade de Minas	0,11000
Boa Esperança	0,87000	Tiradentes	0,11000
Campo Belo	0,87000	Toledo	0,11000
Careaçu	0,87000	Três Pontas	0,11000
Itamoji	0,87000	Venceslau Brás	0,11000
Lavras	0,87000	Arantina	0,00000
Monsenhor Paulo	0,87000	Tocos do Moji	0,00000

Cabe destacar que quatro municípios obtiveram pontuação máxima: Cambuquira, Caxambu, Itajubá e Três Corações, o que significa que fazem uso de todos os instrumentos legais de gestão avaliados neste indicador. O destaque negativo fica por conta dos municípios de Arantina e Tocos do Moji, que não pontuaram.

8.3 Indicador articulações interinstitucionais e participação do cidadão

Nesta seção são apresentados os resultados referentes às cinco variáveis que compõem o Indicador Articulações Interinstitucionais e Participação do Cidadão, a saber: (1) quantidade de conselhos gestores existentes; (2) existência de consórcio público com outros entes federativos; (3) existência de convênio ou parceria com o setor privado; (4) existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal e (5) participação em comitê de bacia hidrográfica.

Em seguida à apresentação do resultado das variáveis, será apresentado o resultado do indicador para os municípios do Sul de Minas.

Destaca-se na região o município de Passos, no qual se encontram em funcionamento dez conselhos gestores. De modo contrário, nos municípios de Seritinga e Toledo, nenhum conselho gestor encontra-se em funcionamento,

segundo dados do ZEE-MG. Os municípios com maior e menor pontuação nesta variável estão listados na Tabela 8.

TABELA 8 Pontuação da quantidade de conselhos gestores existentes.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Passos	0,83333	Pratápolis	0,08333
Areado	0,75000	Santa Cruz de Minas	0,08333
Pouso Alegre	0,75000	São José da Barra	0,08333
Campo Belo	0,66666	S. Sebastião do Rio Verde	0,08333
Cristina	0,66666	Senador Amaral	0,08333
Guaxupé	0,66666	Senador José Bento	0,08333
Ouro Fino	0,66666	Serranos	0,08333
São Sebastião do Paraíso	0,66666	Turvolândia	0,08333
Três Pontas	0,66666	Seritinga	0,00000
Andradas	0,58333	Toledo	0,00000

Com relação à existência de consórcio público com outros entes federativos, destacam-se, na região, os municípios de Cabo Verde e São João Del-Rei, com 26 e 22 consórcios, respectivamente. Entre aqueles com menor pontuação, dezenove municípios da região não possuem nenhum consórcio existente e obtiveram pontuação zero nesta variável.

Na Tabela 9 são mostrados os municípios com maior pontuação nesta variável.

TABELA 9 Pontuação da existência de consórcio público.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Cabo Verde	0,72222		
São João del-Rei	0,61111		
Caxambu	0,47222		
Lambari	0,41666		
Lavras	0,38888		
Alagoa	0,33333		
Baependi	0,33333		
Minduri	0,33333		
Santana do Jacaré	0,30555		
São Lourenço	0,30555		

No que diz respeito à existência de convênio ou parceria com o setor privado, destacam-se na região os municípios de Cristina e Alfenas, que obtiveram a maior pontuação. Quanto aos municípios com menor pontuação, 110 não possuem nenhum convênio e obtiveram pontuação zero nesta variável.

Os dados referentes às maiores pontuações na região estão dispostos na Tabela 10.

TABELA 10 Pontuação de convênio ou parceria com o setor privado.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Cristina	0,66667		
Alfenas	0,58333		
Botelhos	0,50000		
Brazópolis	0,50000		
Cambuquira	0,50000		
Guaxupé	0,50000		
Poços de Caldas	0,50000		
Conceição do Rio Verde	0,41666		
Monte Sião	0,41666		
São Lourenço	0,41666		

Em relação à existência de apoio do setor privado ou de comunidade na administração municipal destaca-se, mais uma vez, o município de Cristina.

Quanto aos municípios com menor pontuação, 131 obtiveram pontuação zero nesta variável, não possuindo apoio do setor privado ou de comunidades em nenhuma das áreas avaliadas.

Os dados referentes às maiores pontuações na região estão dispostos na Tabela 11.

TABELA 11 Pontuação do apoio do setor privado ou de comunidades.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Cristina	0,75000		
Alagoa	0,66667		
Conceição do Rio Verde	0,66667		
Monte Santo de Minas	0,58333		
Virgínia	0,58333		
Itajubá	0,50000		
Passa-Quatro	0,50000		
São Lourenço	0,50000		
Carmo de Minas	0,41667		
Itamonte	0,41667		

No que diz respeito à participação em comitê de bacia hidrográfica, 64% dos municípios da região participam, enquanto 36% não participam deste tipo de associação intermunicipal.

O gráfico da Figura 36 ilustra a proporção entre os municípios sul-mineiros que participam e que não participam de comitês.

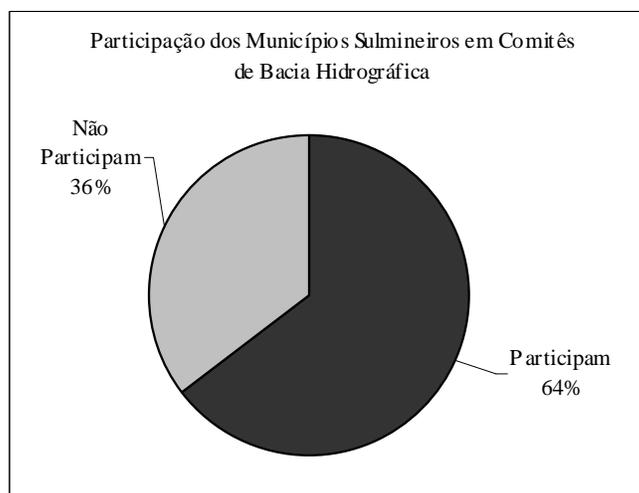


FIGURA 36 Participação em comitê de bacia hidrográfica.

No que se refere ao indicador “Articulações Interinstitucionais e Participação do Cidadão – IAP”, observa-se, de maneira geral, que as pontuações dos municípios mais bem colocados não ultrapassam 50%, estando ainda incipiente quando se considera a administração pública gerencial como um parâmetro. Na Tabela 12 são apresentados os dez municípios com maior e menor pontuação neste indicador.

TABELA 12 Indicador articulações institucionais e participação do cidadão.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Conceição do Rio Verde	0,49222	Arantina	0,03167
Monte Sião	0,49222	Toledo	0,03167
Cristina	0,46444	Seritinga	0,02722
Botelhos	0,45056	Juruiaia	0,01972
São Lourenço	0,44528	Santa Cruz de Minas	0,01972
Alagoa	0,44000	São Tiago	0,01972
Alfenas	0,41056	Senador Amaral	0,01583
Cambuquira	0,41000	Silvianópolis	0,01583
Itajubá	0,39389	Camanducaia	0,00389
Carmo da Cachoeira	0,38889	Piedade do Rio Grande	0,00389

8.4 Indicador responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos

De maneira semelhante aos indicadores anteriores, nesta seção serão apresentados os resultados de cada variável em separado, para, por fim, ser apresentado o resultado do indicador.

As variáveis que compõem o Indicador Responsabilidade Fiscal e Aplicação dos Recursos são: (1) aplicação de recursos em saúde – cumprimento do % previsto em lei; (2) aplicação de recursos em educação – cumprimento do % previsto em lei; (3) despesas com pessoal – cumprimento do % máximo previsto em lei; (4) cumprimento da lei de responsabilidade fiscal; (5) cumprimento de limites legais para o endividamento do município; (6) indicador de desenvolv. tributário e econômico; (7) participação da dívida na receita corrente líquida; (8) esforço orçamentário em educação - % investido do orçamento e (9) esforço orçamentário em saúde - % investido do orçamento.

No que se refere à aplicação de recursos em saúde – cumprimento do % previsto em lei, a maioria dos municípios da região cumpre o previsto em lei. Apenas 12% dos municípios não cumprem, o que representa 21 municípios. No gráfico da Figura 37 está ilustrada a situação desta variável em relação aos municípios do Sul de Minas.

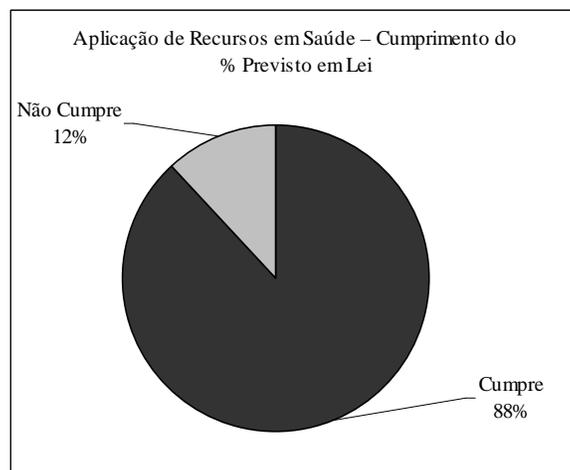


FIGURA 37 Recursos em saúde – cumprimento do % previsto em lei.

A situação dos municípios sul-mineiros quanto ao cumprimento do previsto em lei para investimentos em educação é demonstrada no gráfico da Figura 38.

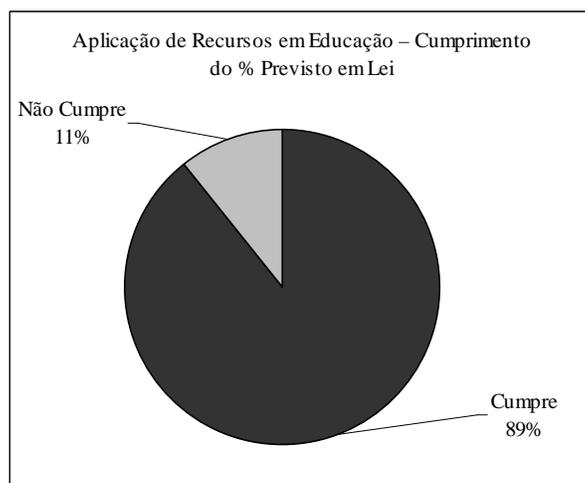


FIGURA 38 Recursos em educação – cumprimento do % previsto em lei.

Da mesma forma que em relação à variável anterior, a maioria dos municípios da região cumpre o percentual de aplicação de recursos previsto em lei. Apenas 11%, ou 19 municípios, não o cumprem.

Os municípios da região Sul de Minas que cumprem o percentual máximo previsto em lei com despesas de pessoal e os que ainda não conseguiram cumprir podem ser visualizados no gráfico da Figura 39.

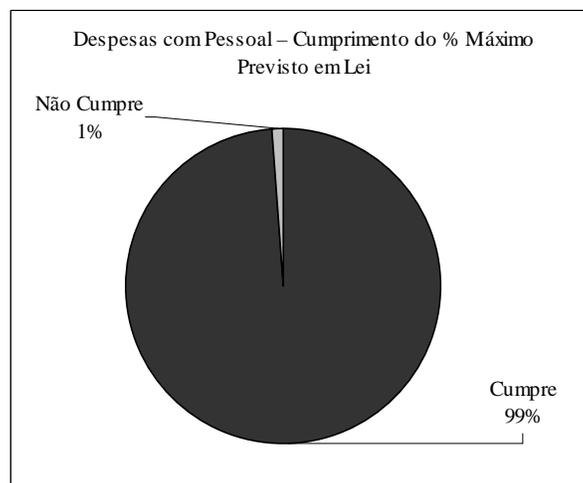


FIGURA 39 Despesas com pessoal – cumprimento do % previsto em lei.

A quase totalidade dos municípios vem cumprindo o estabelecido em lei. Apenas dois, Cambuí e Cambuquira, têm gastos com pessoal acima do que propugna a lei.

No tocante ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a situação dos municípios sul-mineiros é ilustrada no gráfico da Figura 40.

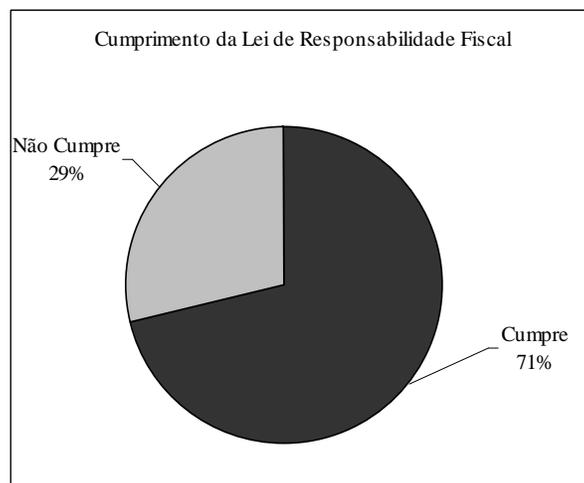


FIGURA 40 Cumprimento da lei de responsabilidade fiscal.

Pode-se observar, pelo gráfico, que 29% dos municípios da região não cumprem o que é estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que representa 51 municípios.

Com relação ao Cumprimento de limites legais para o endividamento do município, 99% dos municípios do Sul de Minas cumprem os limites legais para seu endividamento. Apenas o município de Pratápolis está mais endividado do que a lei permite. O gráfico da Figura 41 ilustra a situação da região.

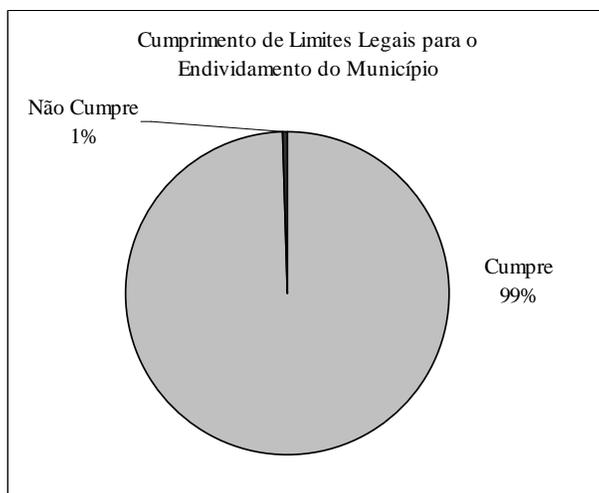


FIGURA 41 Cumprimento de limites legais para o endividamento municipal.

No que diz respeito ao Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico pode-se observar que a pontuação dos municípios da região, mesmo os mais bem posicionados, ainda pode ser considerada baixa, tendo como referência os parâmetros da administração pública gerencial. Na Tabela 13 estão relacionados os dez melhores e piores municípios em relação ao ITDE.

TABELA 13 Pontuação do ITDE.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Varginha	0,22111	Córrego do Bom Jesus	0,00855
Extrema	0,21683	Seritinga	0,00855
Poços de Caldas	0,21611	Santana do Garambéu	0,00713
Pouso Alegre	0,20827	Dom Viçoso	0,00641
Itaú de Minas	0,20328	São José do Alegre	0,00641
São José da Barra	0,18544	S. Sebastião do Rio Verde	0,00641
São João Batista do Glória	0,17546	Serranos	0,00641
Fortaleza de Minas	0,15905	Venceslau Brás	0,00641
Itajubá	0,15763	Consolação	0,00570
Três Corações	0,14621	Marmelópolis	0,00570

Pelos dados da Tabela 14 pode ser visualizada a situação dos dez melhores e piores municípios sul-mineiros com relação à participação da dívida na receita corrente líquida.

TABELA 14 Pontuação da participação da dívida na receita corrente líquida.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Bocaina de Minas	1,00000	Lambari	0,71428
Camanducaia	1,00000	Bom Jardim de Minas	0,67567
Delfim Moreira	1,00000	Bom Jesus da Penha	0,67567
Guapé	1,00000	Andrelândia	0,67114
Jacuí	1,00000	São Tomás de Aquino	0,66667
Piedade do Rio Grande	1,00000	Cana Verde	0,64935
Sapucaí-Mirim	1,00000	Boa Esperança	0,63694
Aiuruoca	0,99009	Muzambinho	0,58139
Alfnas	0,99009	Poços de Caldas	0,57471
Baependi	0,99009	Pratápolis	0,39682

Cabe salientar que os municípios de Bocaina de Minas, Camanducaia, Delfim Moreira, Guapé, Jacuí, Piedade do Rio Grande e Sapucaí-Mirim obtiveram pontuação máxima nesta variável, o que significa que estes municípios não possuem dívidas a comprometer sua receita corrente líquida.

Em relação ao esforço orçamentário em educação, na Tabela 15 está ilustrado o posicionamento dos melhores e piores municípios sulmineiros.

TABELA 15 Pontuação do esforço orçamentário em educação.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Bocaina de Minas	0,39360	Lambari	0,18760
Campestre	0,33580	Coqueiral	0,17830
Camanducaia	0,33480	Passos	0,17540
São Sebastião do Rio Verde	0,33190	Oliveira	0,17290
Córrego do Bom Jesus	0,33110	Delfinópolis	0,17100
Cachoeira de Minas	0,32260	São João del-Rei	0,15580
Carmo da Cachoeira	0,32030	Ibiraci	0,14930
Conceição dos Ouros	0,31820	São João Batista do Glória	0,14550
Carmo do Rio Claro	0,31300	São José da Barra	0,13880
Claraval	0,31020	Albertina	0,00000

No tocante ao esforço orçamentário em saúde, a situação é expressa na Tabela 16, que relaciona os dez melhores e os dez piores municípios da região.

TABELA 16 Pontuação do esforço orçamentário em saúde.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Santo Antônio do Amparo	0,43410	Três Corações	0,16260
Alfenas	0,39060	Pouso Alegre	0,16100
Cristais	0,35090	Ouro Fino	0,15940
Varginha	0,35060	Bandeira do Sul	0,15700
Estiva	0,34260	Liberdade	0,15320
Lavras	0,33900	Arantina	0,15240
Natércia	0,33830	Senador Amaral	0,14770
Madre de Deus de Minas	0,33790	Tocos do Moji	0,13260
São João del-Rei	0,33540	Bocaina de Minas	0,11500
Bom Jardim de Minas	0,33160	Albertina	0,00000

A pontuação dos dez melhores e os dez piores municípios, com relação ao Indicador Responsabilidade Fiscal e Aplicação dos Recursos, encontra-se na Tabela 17.

TABELA 17 Indicador responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos.

Municípios	Pontuação	Municípios	Pontuação
Alfenas	0,68843	Bocaina de Minas	0,44336
Itaú de Minas	0,67726	Ibitiúra de Minas	0,43553
Varginha	0,67684	Liberdade	0,42374
São Gonçalo do Sapucaí	0,67201	Guaranésia	0,42347
Bom Repouso	0,67139	Cambuquira	0,42234
Lavras	0,66969	Monte Santo de Minas	0,41835
Estiva	0,66770	Santana da Vargem	0,41306
Capetinga	0,66644	Três Corações	0,35274
Pedralva	0,66516	Juruiaia	0,33577
Camanducaia	0,66491	Nazareno	0,33223

Observa-se que a pontuação dos municípios concentra-se, de maneira geral, um pouco acima ou abaixo de 50%, mediana, portanto. No entanto, quando se estabelece um padrão gerencial de administração, percebe-se que ainda é preciso melhorar muito os indicadores.

8.5 Classificação geral do índice de administração pública gerencial

O Índice de Administração Pública Gerencial tem o objetivo de classificar os municípios entre aqueles que apresentam indícios de uma administração gerencial, ou que caminham em direção a ela, dos municípios que ainda se encontram em um estágio inferior, no tocante à adoção de um modelo gerencial de administração pública.

Dessa forma, foram utilizadas quatro classes como parâmetro para avaliar o nível de apropriação de práticas e de valores da administração pública gerencial, conforme a Tabela 18.

TABELA 18 Classes de municípios em relação à administração pública gerencial.

CLASSE	CATEGORIA	ÍNDICE
ALTA	A	>0,75
MÉDIA	B	>0,5 e <0,75
BAIXA	C	>0,25 e <0,5
MUITO BAIXA	D	<0,25

A categoria A diz respeito aos municípios que conseguem colocar em prática mais de 75% dos parâmetros utilizados para caracterizar uma administração pública do tipo gerencial, enquanto a categoria B corresponde àqueles municípios intermediários que se apropriam parcialmente dos elementos gerenciais e conseguem aplicar um pouco mais do que 50% dos parâmetros do gerencialismo. Para efeito desta dissertação, podem ser considerados gerencialistas aqueles municípios que conseguem aplicar mais que 75% dos parâmetros utilizados. Aqueles municípios que foram classificados nas categorias C e D podem ser classificados em outro tipo de administração pública que não seja a gerencial, dependendo, para isso, de análises específicas.

Com base nestes critérios não se constata nenhum município que adota a administração pública gerencial na região Sul de Minas Gerais (Categoria A). Apenas 39 municípios encontram-se na categoria B intermediária, ou seja, sinalizando para um tipo de administração pública do tipo “híbrida”, com elementos gerenciais, patrimoniais, burocráticos e sociais. Os resultados podem ser observados na Tabela 19.

TABELA 19 IAPG-M – Categoria B.

	Municípios	Pontuação		Municípios	Pontuação
1	Itajubá	0,66397	21	Monte Sião	0,54742
2	Caxambu	0,65312	22	Itanhandu	0,54693
3	Pouso Alegre	0,65027	23	S. Sebastião do Paraíso	0,54652
4	São João del-Rei	0,64042	34	Borda da Mata	0,54646
5	Cambuquira	0,63331	35	Carmo de Minas	0,54234
6	São Lourenço	0,62962	26	Machado	0,54206
7	Poços de Caldas	0,62571	27	Guapé	0,54159
8	Varginha	0,61536	28	Paraisópolis	0,53426
9	Lavras	0,59472	29	Arceburgo	0,53421
10	Boa Esperança	0,59385	30	São Francisco de Paula	0,53118
11	Três Corações	0,59371	31	Cristina	0,52823
12	Alfenas	0,59097	32	Andradas	0,52427
13	Pouso Alto	0,58849	33	Guaxupé	0,52379
14	Passos	0,58756	34	Santana do Jacaré	0,52033
15	Campo Belo	0,58496	35	Nepomuceno	0,51816
16	Monsenhor Paulo	0,57422	36	Passa-Quatro	0,51789
17	Careaçu	0,56164	37	S. J. Batista do Glória	0,51639
18	Itamoji	0,56149	38	Cabo Verde	0,51083
19	Paraguaçu	0,55596	39	Baependi	0,50561
20	Monte Belo	0,55223	40	Cássia	0,49270

Percebe-se, com base nos dados da Tabela 19, que nenhum dos municípios da região Sul de Minas pode ser considerado gerencialista, dentro dos critérios adotados nesta pesquisa. Apenas 39 municípios, de um total de 177, representando 22%, têm administrações que podem ser consideradas com tendência a ser gerenciais, classificadas na categoria B, como intermediárias, segundo os indicadores utilizados nesta pesquisa. Pode-se dizer que, sendo o gerencialismo um modelo bastante em voga, esta proporção de municípios intermediários ainda é bastante incipiente.

Na Tabela 20 estão relacionados os municípios classificados na categoria C, com IAPG-M abaixo de 0,5 e maior que 0,25, representando 86 municípios do sul de Minas Gerais ou 48% dos que pretendem à região Sul de Minas. Esses municípios, provavelmente, estão adotando um tipo “híbrido” de administração

pública, pois se apropriam de parte dos critérios gerenciais e de parte de outros tipos de administração. Isto significa que eles merecem ser estudados em maior profundidade.

TABELA 20 IAPG-M – Categoria C.

	Municípios	Pontuação		Municípios	Pontuação
41	Itamonte	0,48929	81	Oliveira	0,34400
42	Ibiraci	0,48597	82	Conceição das Pedras	0,34368
43	Cachoeira de Minas	0,48577	83	Campos Gerais	0,33804
44	Itaú de Minas	0,48174	84	Sto Ant do Amparo	0,33213
45	Serrania	0,48130	85	Cambuí	0,32989
46	Carmo do Rio Claro	0,47979	86	Inconfidentes	0,32966
47	Olímpio Noronha	0,47917	87	Divisa Nova	0,32947
48	Muzambinho	0,47868	88	Pratápolis	0,32742
49	Carrancas	0,47720	89	Areado	0,32254
50	Botelhos	0,47615	90	Carvalhópolis	0,32229
51	Fortaleza de Minas	0,47006	91	Alpinópolis	0,32205
52	Lambari	0,45809	92	Capetinga	0,32187
53	Brazópolis	0,45357	93	Caldas	0,31612
54	Perdões	0,44610	94	Minduri	0,31548
55	Ilicínea	0,44552	95	Itumirim	0,31341
56	Elói Mendes	0,43621	96	Delfim Moreira	0,31150
57	Santa Rita de Caldas	0,43248	97	S Sebs do Rio Verde	0,31125
58	Cristais	0,42205	98	Delfinópolis	0,31089
59	Jacuí	0,42205	99	Ipuiúna	0,30937
60	Conc do Rio Verde	0,41586	100	Alagoa	0,30773
61	São Bento Abade	0,41356	101	Itapeva	0,30604
62	Mte Santo de Minas	0,40745	102	Campanha	0,30463
63	Santa Rita do Sapucaí	0,40072	103	Jacutinga	0,30364
64	São José da Barra	0,39176	104	Juruáia	0,30185
65	Ribeirão Vermelho	0,38762	105	Bom Sucesso	0,29805
66	Virgínia	0,38733	106	Nova Resende	0,28995
67	Conc da Aparecida	0,38281	107	Campestre	0,28927
68	Bom Jesus da Penha	0,38197	108	Candeias	0,28690
69	Extrema	0,37046	109	Liberdade	0,28418
70	Ouro Fino	0,37012	110	Alterosa	0,28289

...continua...

TABELA 20, Cont.

71	São José do Alegre	0,36420	111	Bom Jardim de Minas	0,26809
72	Conc Barra de Minas	0,36048	112	Três Pontas	0,26788
73	Poço Fundo	0,35970	113	Ritópolis	0,26554
74	Congonhal	0,35835	114	Piranguçu	0,26401
75	Maria da Fé	0,35803	115	Fama	0,26385
76	Carmo da Cachoeira	0,35612	116	Cruzília	0,26190
77	Bom Repouso	0,35181	117	Ingaí	0,25990
78	Coqueiral	0,35093	118	S Gonçalo do Sapucaí	0,25983
79	Bandeira do Sul	0,35024	119	Piranguinho	0,25905
80	Camanducaia	0,35014	120	São Pedro da União	0,25459

Na Tabela 21 são apresentados os 52 municípios da região Sul de Minas que apresentam IAPG-M abaixo de 0,25, num total 29%, e que, provavelmente, apresentam um tipo de administração patrimonial e/ou burocrática, pelo fato de não adotarem, minimamente, critérios gerenciais de administração pública. Esses municípios também merecem estudos em profundidade, pois são indicativos de utilizarem práticas administrativas caracteristicamente patrimoniais.

TABELA 21 IAPG-M – Categoria D.

	Municípios	Pontuação		Municípios	Pontuação
121	Albertina	0,25349	150	Tocos do Moji	0,21475
122	Aiuruoca	0,25333	151	Ibitiúra de Minas	0,21203
123	Piedade do Rio Gde	0,25259	152	São Vicente de Minas	0,20795
124	Andrelândia	0,25064	153	Senador José Bento	0,20769
125	M de Deus de Minas	0,24991	154	Dom Viçoso	0,20349
126	Ijaci	0,24957	155	Esp Sto do Dourado	0,20001
127	Soledade de Minas	0,24948	156	Conceição dos Ouros	0,19771
128	Heliodora	0,24640	157	Cordislândia	0,19590
129	Silvianópolis	0,24506	158	Prados	0,19387
130	Bueno Brandão	0,24414	159	Santa Cruz de Minas	0,19324
131	Turvolândia	0,24397	160	Aguanil	0,19178
132	Carvalhos	0,24336	161	Nazareno	0,19150
133	Itutinga	0,24228	162	Córrego do Bom Jesus	0,18770
134	Luminárias	0,24008	163	Marmelópolis	0,18729

...continua...

TABELA 21, Cont.

135	Pedralva	0,24002	164	Cana Verde	0,18682
136	Estiva	0,23970	165	Tiradentes	0,18535
137	Santana da Vargem	0,23964	166	S Tomás de Aquino	0,18276
138	S. Seb. da Bela Vista	0,23879	167	Seritinga	0,18271
139	Munhoz	0,23820	168	Consolação	0,18004
140	Jesuânia	0,23812	169	Natércia	0,17978
141	Gonçalves	0,23673	170	Toledo	0,17857
142	Campo do Meio	0,23522	171	São Tiago	0,17856
143	Claraval	0,23467	172	Santana do Garambéu	0,17560
144	Ibituruna	0,23319	173	Sapucaí-Mirim	0,17359
145	Venceslau Brás	0,23282	174	Serranos	0,17219
146	Senador Amaral	0,23262	175	São João da Mata	0,17196
147	Cel Xavier Chaves	0,22622	176	Bocaina de Minas	0,16035
148	São Tomé das Letras	0,22564	177	Arantina	0,10474
149	Guaranésia	0,22541			

No capítulo seguinte será feita uma breve discussão dos resultados encontrados, buscando analisar a ausência do gerencialismo nos municípios sul-mineiros.

9 A AUSÊNCIA DO GERENCIALISMO NOS MUNICÍPIOS SULMINEIROS

Dentre os 177 municípios da região sul de Minas Gerais, nenhum pode ser caracterizado como gerencialista (Categoria A). Apenas 39 enquadraram-se em um nível intermediário de gerencialismo, sinalizando para um tipo de administração pública do tipo “híbrida”, patrimoniais, burocráticos e societais, além dos elementos gerenciais. Dessa forma, tendo em vista a ausência de municípios com administração pública gerencial, dentro dos indicadores adotados nesta pesquisa, podem-se levantar várias questões, o que será feito de maneira preliminar neste capítulo, considerando-se dois parâmetros. O primeiro parâmetro refere-se à orientação política do governo de Minas Gerais, cujo programa de reforma do estado, o “Choque de Gestão” (de cunho gerencialista), teve início com o primeiro mandato do atual governador, Aécio Neves, a partir de 2003, utilizando-se, para isso, o mapa político da região referente aos prefeitos eleitos em 2004, com mandato entre 2005 e 2008, período equivalente ao dos dados utilizados neste trabalho. O segundo parâmetro diz respeito a um projeto de pesquisa maior, financiado pelo CNPq, do qual esta dissertação é uma pequena parte, intitulado: “Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais”.

Considerando-se, esses parâmetros, este capítulo se subdivide em duas seções. Na primeira, verifica-se a existência ou não de ligação entre a corrente político-partidária do governo do estado e a dos 39 municípios da categoria B com tendências gerencialistas na região. Isso é feito por meio da filiação partidária dos governantes. Na segunda seção, tais municípios são classificados por seu porte populacional, buscando verificar se existe relação entre esta classificação e a adoção do gerencialismo.

9.1 Gerencialismo e filiação partidária

A Reforma Gerencial de 1995, realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso e o chamado “Choque de Gestão”, realizado no governo de Aécio Neves, a partir de 2003, podem ser considerados marcos da implementação do gerencialismo na administração pública em âmbito federal e no estado de Minas Gerais, respectivamente. Tanto o governo de Fernando Henrique Cardoso quanto o de Aécio Neves foram compostos por alianças partidárias lideradas pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atualmente Democratas (DEM). Na Figura 42 estão relacionados os partidos que compuseram as coligações na eleição e na reeleição do presidente FHC e do governador Aécio Neves.

Ano	Eleição	Coligação
1994	Fernando Henrique Cardoso	PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira PFL – Partido da Frente Liberal PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
1998	Fernando Henrique Cardoso	PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira PFL – Partido da Frente Liberal PTB – Partido Trabalhista Brasileiro PPB – Partido Progressista Brasileiro
2002	Aécio Neves ⁶	PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira PFL – Partido da Frente Liberal PPB – Partido Progressista Brasileiro
2006	Aécio Neves ⁷	PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira PFL – Partido da Frente Liberal PTB – Partido Trabalhista Brasileiro PP – Partido Progressista PL – Partido Liberal

FIGURA 42 Coligações partidárias nas eleições (FHC e Aécio Neves).

⁶ Compuseram também a coligação: Partido Social Liberal (PSL), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Partido dos Aposentados da Nação (PAN), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido Verde (PV)

⁷ Compuseram também a coligação: Partido Social Cristão (PSC), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista Brasileiro (PSB), PAN, PHS

Assim, considerando-se os principais partidos que ofereceram suporte a estes governos, que introduziram reformas de cunho gerencial na administração pública, pretende-se verificar a existência de relações entre estes e a classificação do IAPG-M dos municípios do sul de Minas Gerais.

Para tanto, relacionou-se, primeiramente, o número de prefeituras por partido, dentre os 39 municípios mais bem posicionados no IAPG-M (Classe B), buscando verificar a existência do predomínio de algum partido. Nesse sentido, também é relacionado o número de prefeituras, considerando-se os principais partidos presentes nas coligações expostas no gráfico da Figura 43.

Em seguida, realizou-se uma tabulação cruzada entre os partidos e o número de prefeituras em cada classe do IAPG-M, para todos os 177 municípios do Sul de Minas, tecendo-se considerações sobre os resultados encontrados.

No gráfico da Figura 43 pode-se observar a distribuição de prefeituras por partido, considerando-se o universo dos 39 municípios pertencentes à classe B do IAPG-M. Constata-se que o PFL é o partido com mais prefeituras, no total de 8, seguindo-se o PSDB e o PL, com 6 prefeituras cada. Não pode ser observado o predomínio claro de nenhum partido político individualmente.

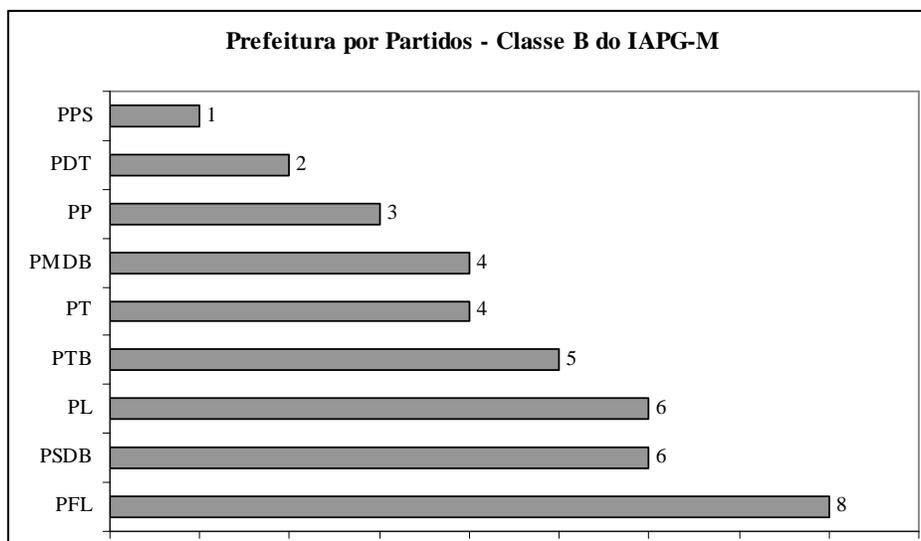


FIGURA 43 Partidos políticos e gerencialismo no sul de Minas.

O gráfico da Figura 44 agrupa os resultados exibidos na Figura 43, considerando-se os principais partidos integrantes das coligações que elegeram o presidente Fernando Henrique Cardoso e o governador Aécio Neves (PSDB, PFL, PTB, PP, PL). Naturalmente, cada município elegeu seu respectivo prefeito a partir de coligações diferentes, que refletem particularidades da política local. No entanto, consideram-se os partidos acima por suas ligações com a eleição de governantes que conduziram as reformas gerencialistas em âmbito federal e estadual.

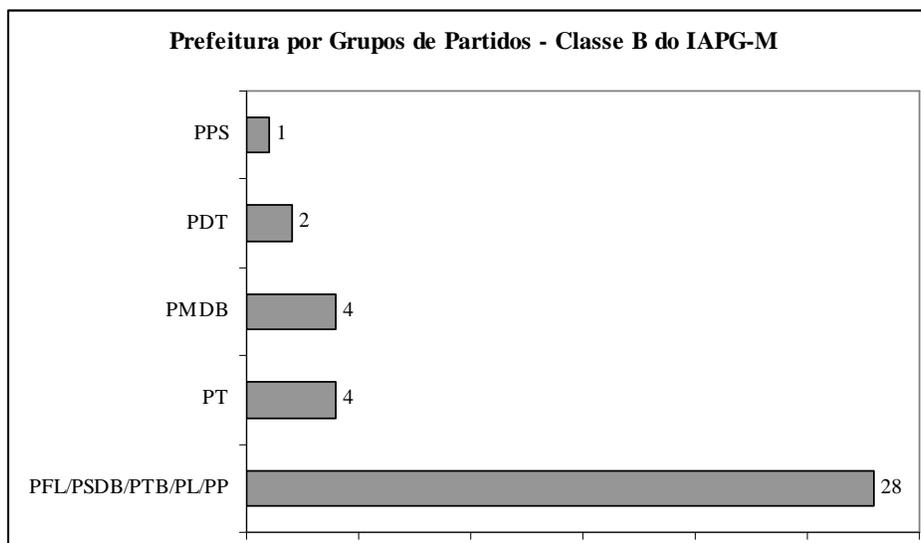


FIGURA 44 Coligações partidárias e gerencialismo no sul de Minas.

Observa-se um claro predomínio dos partidos que compuseram a base de apoio das reformas gerencialistas. No entanto, não se pode afirmar a existência de relações diretas entre o IAPG-M e tal grupo de partidos, tendo em vista os resultados apresentados em relação às classes C e D do índice, nas quais o gerencialismo é baixo ou muito baixo.

Nesse sentido, na Tabela 22 está relacionado o partido pelo qual cada prefeito municipal foi eleito, considerando-se as eleições de 2004 na totalidade dos municípios sul-mineiros, distribuídos por classe do Índice de Administração Pública Gerencial Municipal.

TABELA 22 Partido político e gerencialismo.

		Classe			Total	
		B	C	D		
Partidos	PDT	Nº prefeituras	2	3	1	6
		% partido	33,3%	50,0%	16,7%	100%
		% classe	5,1%	3,5%	1,9%	3,4%
	PFL	Nº prefeituras	8	8	6	22
		% partido	36,4%	36,4%	27,3%	100%
		% classe	20,5%	9,4%	11,3%	12,4%
	PL	Nº prefeituras	6	9	6	21
		% partido	28,6%	42,9%	28,6%	100%
		% classe	15,4%	10,6%	11,3%	11,9%
	PMDB	Nº prefeituras	4	12	11	27
		% partido	14,8%	44,4%	40,7%	100%
		% classe	10,3%	14,1%	20,8%	15,3%
	PMN	Nº prefeituras	-	2	-	2
		% partido	-	100%	-	100%
		% classe	-	2,4%	-	1,1%
	PP	Nº prefeituras	3	6	5	14
		% partido	21,4%	42,9%	35,7%	100%
		% classe	7,7%	7,1%	9,4%	7,9%
	PPS	Nº prefeituras	1	2	2	5
		% partido	20,0%	40,0%	40,0%	100%
		% classe	2,6%	2,4%	3,8%	2,8%
	PSC	Nº prefeituras	-	-	1	1
		% partido	-	-	100%	100%
		% classe	-	-	1,9%	0,6%
	PSDB	Nº prefeituras	6	19	13	38
		% partido	15,8%	50,0%	34,2%	100%
		% classe	15,4%	22,4%	24,5%	21,5%
	PSL	Nº prefeituras	-	1	1	2
% partido		-	50,0%	50,0%	100%	
% classe		-	1,2%	1,9%	1,1%	
PT	Nº prefeituras	4	10	2	16	
	% partido	25,0%	62,5%	12,5%	100%	
	% classe	10,3%	11,8%	3,8%	9,0%	
PTB	Nº prefeituras	5	12	5	22	
	% partido	22,7%	54,5%	22,7%	100%	
	% classe	12,8%	14,1%	9,4%	12,4%	
PTC	Nº prefeituras	-	1	0	1	
	% partido	-	100%	-	100%	
	% classe	-	1,2%	-	0,6%	
TOTAL	Nº prefeituras	39	85	53	177	

Dessa forma, o grupo de partidos considerado no gráfico da Figura 45 (PSDB, PFL, PTB, PP, PL) possui 71,7% das prefeituras da classe B, mas também possui 63,5% das prefeituras da classe C e 66% da classe D. Este grupo de partidos apresentou, na eleição de 2004, predomínio na maioria dos municípios da região – dos mais aos menos gerencialistas –, não podendo ser estabelecida uma relação clara com a adoção da administração pública gerencial.

Consideram-se pertinentes, para melhor entendimento desta questão, pesquisas teóricas e empíricas sobre a extrapolação da doutrina gerencialista para além das fronteiras de um único partido político ou grupo de partidos, pesquisas que estudem a relação entre o gerencialismo e a continuidade administrativa, bem como aquelas a respeito do personalismo e o papel dos partidos políticos na administração pública municipal. Isso tendo em vista que a política brasileira é, tradicionalmente, mais centralizada na pessoa do candidato ou do governante do que nos partidos políticos e sua ideologia.

9.2 Gerencialismo e porte do município

Como já foi visto neste trabalho, a região Sul de Minas caracteriza-se pelo predomínio de municípios de pequeno porte, considerando-se nesta categoria aqueles com menos de 50 mil habitantes e densidade demográfica menor do que 80 habitantes por quilômetro quadrado (Veiga, 2005).

Dentre os 39 municípios sul-mineiros que podem ser considerados com tendências gerencialistas, segundo o modelo desenvolvido neste trabalho, 15 são considerados de médio ou grande porte. Para Veiga (2005), são considerados municípios de médio porte aqueles que possuem entre 50 e 100 mil habitantes, ou com densidade demográfica superior a 80 habitantes por quilômetro quadrado, mesmo que com população inferior a 50 mil habitantes.

Isto posto, na Tabela 23 relaciona-se o porte do município (pequeno, médio ou grande) com os 39 municípios com tendências gerencialistas apontada neste trabalho.

TABELA 23 Porte do município e gerencialismo.

Porte do município	Quantidade total de municípios	Quantidade de municípios com tendências gerencialistas	% de municípios com tendências gerencialistas
PEQUENO	155	24	15,48%
MÉDIO	19	12	63,15%
GRANDE	3	3	100%
Total	177	39	-

Assim, pode-se observar que a administração pública com tendência gerencial é menos disseminada ainda nos municípios de pequeno porte.

Considera-se um tema de pesquisa relevante para a compreensão da administração dos municípios de pequeno porte investigar as razões pela baixíssima penetração do gerencialismo, bem como entender o tipo de administração pública mais adequado para os municípios deste porte. Estudos comparativos entre os municípios de pequeno porte gerencialistas e não gerencialistas podem trazer luz a esta questão.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública gerencial tem sido considerada o modelo dominante na atualidade. No entanto, a realidade aponta para um gerencialismo que se constrói sobre a estrutura de um modelo burocrático e que o patrimonialismo ainda é uma realidade a ser extirpada da administração pública e a administração societal procura abrir espaço para a introdução de um novo modelo mais democrático e participativo de administrar o que é público.

Nesse contexto, esta dissertação se propôs a investigar a adoção da administração pública gerencial nos municípios do sul de Minas Gerais. Para tanto, optou-se por empreender uma avaliação por meio de indicadores que refletissem componentes-chave do gerencialismo. Nesse sentido, foi, primeiramente, realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema, possibilitando caracterizar e identificar os temas centrais na administração pública gerencial. Foi também realizado um breve histórico da administração pública brasileira, o que permitiu conhecer melhor a dinâmica e a interação entre os modelos, bem como o estágio em que se encontra o gerencialismo no país

No intuito de validar e trazer maior consistência aos temas centrais do gerencialismo, revelados pela revisão bibliográfica, foi realizado um levantamento da produção científica nacional, por meio da análise dos artigos publicados nas cinco últimas edições do EnANPAD. Assim, emergiram as categorias de análise utilizadas na construção dos indicadores, permitindo identificar e analisar as variáveis e os indicadores mais apropriados para traçar um perfil gerencial de administração pública.

Foi apresentado um referencial teórico, envolvendo os trabalhos de Putnam (2007), Haddad (2004) e ZEE-MG (2007), além de um levantamento sobre o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (FJP, 2005) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE. Este referencial permitiu a validação

da metodologia de análise estatística dos dados e o estabelecimento de pesos às variáveis e aos indicadores.

Uma vez realizada a identificação dos temas centrais do gerencialismo e construídos os indicadores, foi realizada uma classificação dos municípios do Sul de Minas, quanto à adoção do modelo gerencial de administração pública. Verificou-se que a adoção do gerencialismo nos municípios da região ainda é bastante incipiente e apenas 39 municípios, cerca de 22%, podem ser considerados com tendências gerencialistas, classificados na categoria B de análise, segundo o modelo de indicadores utilizado nesta pesquisa. A convivência e a interação entre os diversos tipos de administração pública em uma gestão tornam a tarefa de uma caracterização objetiva bem mais complexa.

Estudos qualitativos nas gestões municipais poderão ajudar na identificação e na criação de novos indicadores e dimensões de análise, aumentando a precisão do Indicador de Administração Pública Gerencial Municipal, o IAPG-M.

A incorporação de novas bases de dados ao modelo também poderá permitir a criação de novos indicadores ou o aprimoramento dos indicadores já existentes.

O modelo de indicadores ora criado, por trabalhar com boa parte dos dados provenientes de bases públicas e nacionais, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, pode ser replicado em outras regiões do estado ou do país, permitindo a comparação entre as regiões e a ampliação do universo estudado, além do aprimoramento do próprio modelo.

Outras possibilidades de estudos futuros referem-se aos parâmetros desenvolvidos no capítulo 8: gerencialismo e partido político, e gerencialismo e porte do município.

Quanto à relação entre gerencialismo e partido político, a análise dos municípios da região revelou a inexistência de relações claras entre partidos e

coligações e o Índice de Administração Pública Gerencial Municipal, tendo em vista que a política brasileira é, tradicionalmente, mais voltada para a pessoa do candidato ou governante do que para uma ideologia partidária. Pesquisas futuras poderão ajudar a responder se a adoção da administração pública gerencial nos municípios está mais relacionada a ações empreendedoras dos governantes do que a uma orientação ou filiação partidária.

Quanto à relação entre gerencialismo e porte do município, verificou-se que este tipo de gestão pública encontra-se mais difundido entre os municípios de médio e grande porte do que entre os municípios de pequeno porte. Estudos futuros poderão ajudar a entender o porquê da menor incidência do gerencialismo nesta categoria de municípios, bem como se as necessidades administrativas desses municípios apontam realmente na direção do gerencialismo ou se outros tipos de administração pública, como a societal, seriam mais adequados à sua realidade.

Pesquisas semelhantes a esta, tendo como foco outros tipos de administração pública, como o patrimonialismo, a burocracia e a administração pública societal, poderão também ser empreendidas, complementando o foco dado por este trabalho e caminhando em direção a um modelo de indicadores mais completo, no qual seja possível discernir se a administração de um município é mais patrimonialista, burocrática, gerencialista ou societal.

Crê-se, no entanto, que um modelo com esta plenitude poderia ser construído de forma mais efetiva, por meio do empreendimento de estudos de caráter mais qualitativo, considerando-se a complexidade da convivência e das interações entre os diferentes tipos de gestão e julgando ser a realidade muito mais subjetiva e interpretativa do que linear e objetiva.

Por fim, espera-se que esta dissertação e a criação deste modelo de indicadores, ainda que incompleto e com muito campo a avançar, possam ajudar

a lançar luz nos estudos sobre o tema, proporcionando maior conhecimento sobre o gerencialismo nos municípios sul-mineiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, n. 10, p. 1-52, 1997. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258&Itemid=69>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

ALVES, E.; COSTA, J. I. P.; CARDOSO, O. R. Coalisão entre a sociedade e a Câmara Municipal de Florianópolis, através da melhoria da prestação de serviços: um estudo de caso. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

ALVES, R. A. Atrair empresas industriais: um desafio para os municípios da região metropolitana de Campinas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

ALVES, R.; ZAMOT, F. O emirado fluminense: novos desafios para a gestão dos recursos advindos da exploração e produção de petróleo nos municípios confrontantes da bacia de Campos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

ALVES, T.; PASSADOR, C. S.; MATIAS, A. B. Mapeamento da eficiência do investimento em educação: uma tentativa de avaliação para municípios. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. 1 CD-ROM.

AMARAL, M. S.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação e democracia: procurando a accountability em portais municipais da Bahia. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM

BARZELAY, M. The new public management: a bibliographical essay for latin american (and other) scholars. **International Public Management Journal**, London, v. 3, n. 2, p. 229-265, Sept. 2000.

BERGUE, S. T. Transposição de tecnologias de gestão para a administração pública: o processo de implementação do planejamento estratégico em um município de médio porte. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. 1318 p. v. 2.

BORDENAVE, J. E. D. **O que e participação**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. 102 p.

BORJA, S. A. P. Nepotismo e ética pública. **Zero-Hora**, Porto Alegre, 26 nov. 1996. Disponível em: <<http://www.direito.ufrgs.br/pessoais/sergioborja/nepo.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 35. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. 422 p.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 fev. 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, 1995. 68 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-29, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Interpretações sobre o Brasil. In: LOURENÇO, M. R. (Org.). **50 anos de Ciência Econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 17-69.

CALIFE, F. E. Uma classificação dos municípios no estado de São Paulo de acordo com o desempenho fiscal. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

CAMINHA, P. V. **Carta a El Rei Dom Manuel**: 1º de maio de 1500. Disponível em: <http://www.zaz.com.br/voltaire/500br/carta_caminha.htm>. Acesso em: 23 abr. 2008.

CAMPOS, E. Captura dos recursos públicos por meio do gasto com pessoal: evidências e reflexões para o caso dos municípios mineiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. Descentralização e gestão local: uma análise do desenho e implementação do programa SOMMA em municípios mineiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

CARVALHO, J. C.; CARNEIRO, S.; CAVALCANTI, H. C.; MENDES, A. N. G.; SCOLFORO, J. R.; OLIVEIRA, A. D.; CARVALHO, L. M. T. Apresentação do zoneamento ecológico-econômico do estado de Minas Gerais. In: SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D.; TAVARES, L. M. (Ed.). **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: componente socioeconômico**. Lavras: UFLA, 2008. p. 1-6.

CINTRA, R. F.; VIEIRA, S. F. A. O processo de implantação da gestão de projetos em órgãos públicos: um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Dourados, MS. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

DALLARI, D. A. **O que é participação política**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 100 p.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. 352 p.

DEMO, P. **Participação e conquista: noções de política social participativa**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993. 159 p.

DINIZ, J. A.; DIENG, M.; DINIZ, A. A. Percepção de gestores públicos Brasileiros acerca da aplicabilidade do study 12 do IFAC na administração pública gerencial. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. 1 CD-ROM.

DINIZ, J. A.; DIENG, M.; MORAES, E. F. A utilização de sistemas de custos na administração pública municipal: um estudo sob o enfoque comportamental. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

FAORO, R. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. 913 p.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo:** reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: URFJ/IPPUR, 1997. 248 p.

FELIX, C. M. R. Conhecimento e mecanismos de defesa como variáveis interventivas na prática de competências gerenciais no setor público. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

FERREIRA, T. R.; GOMES, L. O. M.; ZANI, F. B.; OLIVEIRA, A. C. P. Análise das deficiências e possibilidades de melhorias na gestão pública social: uma experiência na Secretaria Municipal de Assistência Social de Viçosa – MG. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice mineiro de responsabilidade social.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005. 1 CD-ROM.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A.; TARIFA, M. R.; TAFFAREL, M. O impacto da LRF sobre os pequenos municípios: o caso do Paraná. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

GIDDENS, A. **A terceira via.** Rio de Janeiro: Record, 1999. 176 p.

GIDDENS, A. **A terceira via e seus críticos.** Rio de Janeiro: Record, 2001. 190 p.

GOUVÊA, R. L. P. Cenários e planejamento municipal. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

HADDAD, P. R. Forças e fraquezas dos municípios mineiros. **Cadernos BDMG**, Belo Horizonte, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, n. 8, p. 1-84, abr. 2004.

HAIR JÚNIOR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005a. 471 p.

HAIR JÚNIOR, J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Análise multivariada de dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005b. 594 p.

HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 224 p.

HOOD, C. New public management. In: SMELSER, N. J.; BALTES, P. B. (Ed.). **International encyclopedia of the social and behavioral sciences**. Amsterdam: Elsevier, 2001. v. 22, p. 12553-12555.

HOOD, C.; LODGE, M. Competency, bureaucracy, and public management reform: a comparative analysis. **Governance An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Malden, v. 17, n. 3, p. 313-333, July 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro, 2006. 238 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>. Acesso em: 19 out. 2008.

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS APLICADAS. **Mesorregiões do IBGE**. 2008a. Disponível em: <http://www.iga.br/mapas/cgi/IGA_Cartografia/MG_Meso.php>. Acesso em: 24 mar. 2008.

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS APLICADAS. **Regiões de planejamento.** 2008b. Disponível em: <http://www.iga.br/mapas/cgi/IGA_Cartografia/MG_RegPlan.php>. Acesso em: 24 mar. 2008.

MACMULLEN, A. Fraud, mismanagement and nepotism: the vommittee of independent experts and the fall of the European Commission 1999. **Crime, Law & Social Change**, Dordrecht, n. 32, p. 193-208, 1999.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing:** uma orientação aplicada. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. 720 p.

MARIN FILHO, C. J.; SAUSEN, J. O.; ALLENBRANDT, S. L. Gestão pública municipal: análise do processo de mudança estratégica de um município da região noroeste do estado do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 8, p. 61, 1997. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258&Itemid=69>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

MELO, A. M. **Reformas constitucionais no Brasil:** instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2002. 240 p.

MINAS GERAIS. Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado: 2007-2023.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2007. 52 p.

MINAS GERAIS. **As regiões de planejamento.** 2008a. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/portalmg/do/minas?op=estruturaConteudo&coConteudo=27160&coSeqEstrutura=394&coEstruturaPai=12>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Zoneamento ecológico-econômico.** 2008b. Disponível em: <http://www.semad.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=34> Acesso em: 24 mar. 2008.

MOURA NETO, J. S.; PALOMBO, P. E. M. Lei de responsabilidade fiscal, transferências e a arrecadação própria dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. 1 CD-ROM.

NASCIMENTO, S. P. S. Instituições e gasto público: um estudo das despesas com o poder legislativo nos municípios mineiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

OLIVEIRA, J. B. F. Governo eletrônico: uma análise quantitativa do uso de sistemas de informação em prefeituras. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. 1 CD-ROM.

ORTOLANI, F.; CAMPELLO, C. A. G. B.; MATIAS, A. B. A relação (in)existente entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social nos municípios paulistas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995. 436 p.

PAULA, A. P. P. **Entre a administração e a política:** os desafios da gestão pública democrática. 2003. 224 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.

PRADO, O.; LOUREIRO, M. R. G. Governo eletrônico, transparência e democracia: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 260 p.

RAMOS, A. G. **Administração e estratégia do desenvolvimento**: elementos de uma sociologia especial da administração. Rio de Janeiro: FGV, 1966. 453 p.

RAMOS, A. M. F. Audiências públicas: local possível para avaliação de serviços e exercício da cidadania? convênios entre o governo municipal de São Paulo e as organizações sociais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

RAMOS, A. M. F. Instrumentos que regulam a prestação de serviços realizada em parceria com o governo municipal de São Paulo e as organizações sociais: avanços e desafios. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

RAMOS, A. M. F.; SILVA JUNIOR, O. F. P. Organizações públicas governamentais em processo de mudança e seu quadro de funcionário: incentivos, motivações e desmotivações. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

REIS, L. G.; SOUZA, P. R. B.; CÂMARA, M. R. G.; ARBEX, M. A. A economia dos custos de transação na análise da coleta seletiva em Londrina: um estudo de caso. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

REZENDE, D. A. Alinhamento da tecnologia da informação ao planejamento municipal: análise da prática de gestão de uma prefeitura. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

REZENDE, D. A. Planos e planejamentos municipais integrados com sistemas de informação e tecnologia da informação em 101 municípios brasileiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

SAIKOVITCH, V. L.; MONOBE, T.; BEVILÁQUA FILHO, H. Qualificações e competências básicas dos servidores públicos das cidades do estado de São Paulo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

SALAZAR, G. T.; OLIVEIRA, E. R.; SILVA, S. S.; ARRUDA, M. A.; ROCHA, P. A. M.; RODRIGUES, L. A. Componente institucional. In: SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D.; TAVARES, L. M. (Ed.). **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: componente socioeconômico**. Lavras: UFLA, 2008. p. 101-140.

SANTANA, E. W. F.; PESSOA, L. G. S. B.; CABRAL, L. M. M. A. C.; SANTOS, S. R. B.; DINIZ, J. A. Eficácia orçamentária municipal: os impactos produzidos pela lei de responsabilidade fiscal. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. 1CD-ROM.

SANTANA, J. M. B.; TEIXEIRA, A. Efeitos dos gastos públicos sobre o PIB: um teste empírico nos municípios do estado do Espírito Santo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. 1 CD-ROM.

SANTOS, J.; FRAGOSO, A. R.; VASCONCELOS, M. T. C. Uma análise para definição de condições mínimas de gestão financeira/contábil de municípios no estado de Pernambuco/Brasil, In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

SANTOS, S. R. T.; ALVES, T. W. O Impacto da lei de responsabilidade fiscal nos orçamentos: uma análise do desempenho financeiro dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Campus, 1988. 177 p.

SILVA, E. C.; OKABAYASHI, S. C. S.; GIL, A. C. Percepção de administradores públicos da região do grande ABC paulista em relação às parcerias público-privadas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

SILVA NETO, J. M.; MELO, R. P.; PEREIRA, S. A. Resultados notáveis na administração pública: avaliação de programas utilizando mapas estratégicos e o balanced scorecard. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. 1 CD-ROM.

SILVEIRA, J. S. T.; SILVEIRA, L. D. B. Desenvolvimento metodológico e aplicação de um índice de accountability aos municípios catarinenses. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. 1 CD-ROM.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001. 166 p.

SOUZA, C. O.; SILVA, O. M.; FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. O. Esforço de arrecadação tributária nos municípios da zona da mata mineira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

SOUZA, P. R. B.; REIS, L. G.; CÂMARA, M. R. G.; ARBEX, M. A. A parceria do poder público com as associações de coleta seletiva analisada sob a ótica dos custos de transação: um estudo de caso na cidade de Londrina-PR. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

TONETO JUNIOR, R.; MENEZES, R. T. O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre as despesas municipais para os municípios do sudeste. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224 p.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: UNESP, 2006. 282 p.

VARELA, P. S.; MARTINS, G. A.; FÁVERO, L. P. L. Eficiência econômica de municípios paulistas na área da saúde e o perfil dos financiamentos dos gastos públicos: uma abordagem com o uso de data envelopment analysis (DEA) e regressão tobit. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

VAZQUEZ, D. A. Ajustes e tendências no comportamento fiscal dos municípios paulistas: a lei de responsabilidade fiscal “pegou”? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

VEIGA, J. L. A relação rural/urbano no desenvolvimento regional. **Cadernos do CEAM**, Brasília, v. 17, p. 9-22, fev. 2005.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C. Introdução. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 21- 40

WEBER, M. **Economia y sociedad**: esbozo de sociologia comprensiva. 2. ed. México: Fondo de Cultura Econômica, 2005. 1245 p.