



**PRISCILA GOMES DE ARAÚJO**

**ANÁLISE DA APLICABILIDADE DO MODELO  
GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO  
MUNICIPAL**

**LAVRAS – MG**

**2011**

**PRISCILA GOMES DE ARAÚJO**

**ANÁLISE DA APLICABILIDADE DO MODELO GERENCIAL NA  
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador

Dr. José Roberto Pereira

**LAVRAS – MG**

**2011**

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

Araújo, Priscila Gomes de.

Análise da aplicabilidade do Modelo Gerencial na administração pública / Priscila Gomes de Araújo. – Lavras: UFLA, 2011.

151 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2011.

Orientador: José Roberto Pereira.

Bibliografia.

1. Gerencialismo. 2. Reforma administrativa do Estado. 3. Administração pública municipal. 4. Administração pública gerencial. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 658.406

**PRISCILA GOMES DE ARAÚJO**

**ANÁLISE DA APLICABILIDADE DO MODELO GERENCIAL NA  
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 25 de fevereiro de 2011.

Dr. Ricardo Corrêa Gomes                      UNB

Dra. Ana Alice Vilas Boas                      UFLA

Dr. José Roberto Pereira

Orientador

**LAVRAS – MG**

**2011**

*À minha mãe, por tudo que abdicou, por todos os sonhos que renunciou para garantir a realização dos meus, por ser a pessoa mais importante da minha vida, a base da minha existência. Sem ela eu não chegaria tão longe.*

**DEDICO**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ser fonte inesgotável de luz que ilumina e guia todos os meus passos, por ter me concedido força, sabedoria e por ter sido sustentação que direcionou a obtenção deste título.

Agradeço em especial a minha Querida Mãe, que sem nem mesmo entender o que significa o mestrado, mas somente e simplesmente por saber que seria importante para mim, confiou na minha capacidade, apoiou-me e proporcionou-me por meio de seus esforços e orações incondicionais que eu chegasse até ao final.

Aos meus Queridos Irmãos Júnior e Lucas, que tanto orgulho sentem de mim. Por não querer decepcionar vocês é que não deixei que a vontade de desistir tomasse conta de mim em tantos momentos.

Agradeço aos meus familiares. Em especial ao Seu Waldenor que nunca deixou que me faltasse nada e sempre me tratou com muito carinho e respeito. À minha Tia Janda por toda torcida e cuidados dispensados desde os primeiros dias de minha vida. Ao meu Pai pelo ensinamento da importância de estudar.

Agradeço aos Amigos que deixei em Marília/SP que muito me incentivaram a realizar esse sonho e que mesmo de longe torcem pela minha vitória e vibram com cada uma das minhas conquistas.

Agradeço aos diversos colegas, de mestrado ou não (Line, Mari, João Paulo, Moises, Ju, Paty, Marcela, Gislaine, Lilian, Elisângela, Fefê, Fernanda, Nádia, Nathália, Renata, Conrado, Marcelo, Cassio, Thiago, Ailton, Luiz Fernando (in memoriam), Geraldo, João Batista, Dudu, Dri, Lud, Monique) que conquistei nessa caminhada e que com certeza fizeram com que tudo fosse menos árduo. Agradeço a minha Amiga Pamellete por todo tempo de convivência, pelos ensinamentos simples da vida que me fizeram ser uma pessoa melhor e, claro, pelos puxões de orelhas que às vezes me dava para eu poder

centralizar...rs! Um obrigada especial a Minha Amiga Dari que esteve sempre presente em todos os momentos nessa caminhada, principalmente das festas...as festeiras da turma do mestrado 2009-2010!!!

Agradeço, com muito carinho, a Minha Amiga Manuela por todos os momentos divididos e por nunca permitir que eu me sentisse só. Obrigada por sua amizade, por todo conforto e por me dar de presente sua família, que hoje tanto amo e quero bem. Obrigada família Botrel por cuidar de mim e ser a minha família aqui em Lavras.

Agradeço ao colega Dany Tonelli por todas as informações prestadas sobre o programa, a universidade, a cidade e pela atenção dispensada mesmo quando ainda nem nos conhecíamos pessoalmente. Por ter sido a pessoa que me recebeu quando cheguei pela primeira vez e totalmente desorientada, aqui em Lavras. De muito valeu o seu incentivo.

Agradeço ao colega Dionysio por todos os “socorros” oferecidos durante a elaboração, desenvolvimento e concretização deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador, Prof. José Roberto Pereira, que me “adotou” quase na reta final dessa caminhada, mas que mesmo assim, não poupou esforços em seus ensinamentos e acreditou na realização deste trabalho.

Agradeço ao Professor Ricardo Corrêa, pela participação na banca, pelas enriquecedoras contribuições e por fazer parte dessa caminhada desde seu início com as orientações ainda no pré-projeto. Aos demais professores do PPGA/DAE, que de formas diferentes contribuíram nesta empreitada.

Agradeço aos gestores públicos do município de Lavras, por terem aceitado a participar da pesquisa e por terem concedido tempo para as entrevistas.

Agradeço à Universidade Federal de Lavras (UFLA) e ao Departamento de Administração e Economia (DAE) pela estrutura disponibilizada para a minha formação.

“...  
Valeu a pena? Tudo vale a pena  
Se a alma não é pequena.  
Quem quer passar além do Bojador  
Tem que passar além da dor.  
Deus ao mar o perigo e o abismo deu,  
Mas nele é que espelhou o céu”.

**Fernando Pessoa**



## RESUMO

O objetivo deste trabalho foi o de identificar e analisar as razões pelas quais a administração pública municipal, mais especificamente do município de Lavras, não adotou, integralmente, o modelo de administração pública gerencial, tendo em vista o tempo percorrido de 15 anos de Reforma do Estado e oito anos do Choque de Gestão de Minas Gerais. Para tanto, utilizou-se como parâmetro de análise e investigação o Índice de Administração Pública Gerencial desenvolvido por Freitas Jr (2009) com base nos pressupostos teóricos do modelo de administração pública gerencial. Nesse sentido foi, primeiramente, realizada uma revisão bibliográfica sobre a trajetória histórica da administração pública brasileira. Realizou-se uma análise das características e objetivos do modelo gerencial, bem como a demonstração dos esforços para utilização desse modelo na administração pública brasileira, tanto no âmbito federal, estadual e municipal. A metodologia de pesquisa utilizada está fundamentada em uma abordagem quantitativa-qualitativa de natureza teórico-empírica. A coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa bibliográfica, fontes secundárias, pesquisa documental e realização de entrevistas com os dirigentes públicos do município em questão. O universo de sujeitos entrevistados foi composto por dirigentes públicos (prefeitos, chefe de gabinete, vereadores e secretários) das duas últimas gestões municipais de Lavras, ou seja, dos participantes dos mandatos dos anos de 2001 a 2004 e de 2005 a 2008. A coleta de dados ocorreu de agosto a outubro de 2010. Os resultados demonstram que o maior entrave para a adoção efetiva do modelo de administração pública gerencial no município, apesar de o mesmo ter disponível toda uma estrutura de mecanismos institucionais-legais, é a falta de capacidade de gerenciamento e controle dos próprios dirigentes com base nos pressupostos do modelo. Verifica-se a necessidade de orientação e qualificação em administração pública gerencial para os governantes públicos municipais, observando-se a realidade local.

Palavras-chave: Gerencialismo. Reforma Administrativa do Estado. Administração pública municipal. Administração pública gerencial.

## **ABSTRACT**

The aim of this study was to identify and assay the reasons why the municipal administration, specifically in the municipality of Lavras, didn't embrace integrally the public management pattern, given the period of 15 years after the Reform of the State and eight years of Minas Gerais Management Shock. For this, the Public Management Rate developed by Freitas Jr (2009) was used as a parameter of assaying and investigation and of the theoretical pattern of public management. In this way, first of all it was performed a review on the historic pathway of Brazilian public management. It was also performed an assay of the characteristics and goals of the management pattern, as well as the demonstration of the attempting to use this pattern in the Brazilian public management, both at the federal, state and municipal sphere. The methodology of the research is grounded in a quantitative-qualitative approach of theoretical-empirical feature. Data gathering occurred by literature research, secondary sources, documentary research and interviews with the public managers of the municipality of Lavras. All the subjects interviewed are public managers (mayor, chief of staff, city councilman and officers) from the two last municipal management of Lavras, i.e., from the participants of 2001 to 2004 and 2005 to 2008 mandates. Data gathering was performed from August to October 2010. The outcomes show that the biggest obstacle to the effective embracing of public management pattern, although it has available a sort of legal-institutional mechanisms, is the lack of management capacity and control of the leaders themselves with the pattern assumptions. There is a need of guidance and qualification to the public municipal governors, observing the local reality.

**Keywords:** Management. Administrative Reform of the State. Municipal Public Management. Public Management.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Regiões de Minas Gerais segundo ZEE .....	84
Gráfico 1	Quantidade de funcionários para cada 100 habitantes .....	88
Gráfico 2	Porcentagem de funcionários com ensino superior .....	91
Gráfico 3	Articulações interinstitucionais .....	104
Gráfico 4	Aplicação de recursos em saúde – cumprimento do percentual previsto em Lei.....	118
Gráfico 5	Aplicação de recursos em educação – cumprimento do percentual previsto em lei .....	119
Gráfico 6	Despesas com pessoal– cumprimento do percentual previsto em .... lei.....	120
Gráfico 7	Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	122
Gráfico 8	Indicador de desenvolvimento tributário e econômico .....	127
Gráfico 9	Participação da dívida na receita corrente líquida.....	131
Gráfico 10	Esforço orçamentário em educação – percentual do orçamento investido .....	132
Gráfico 11	Esforço orçamentário em saúde - percentual orçamento investido	133

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Modelo gerencial da nova administração pública.....	48
Quadro 2 Índice de administração pública gerencial municipal .....	75
Quadro 3 Desempenho dos indicadores de administração pública gerencial no município de Lavras .....	86
Quadro 4 Existência de instrumentos de gestão no município de Lavras/MG ...	99
Quadro 5 Participação em comitê de bacia hidrográfica .....	104
Quadro 6 Quantidade de conselhos gestores .....	110

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMALG	Associação de Municípios da Microrregião do Alto Rio Grande
APAE	Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CISLAV	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Lavras
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCL	Dívida Consolidada Líquida
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAPG	Índice de Administração Pública Gerencial
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano-Municipal
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbana
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
ONGs	Organizações Não Governamentais
PA	Pronto Atendimento
PANAFE	Programa Nacional de Apoio ao Fortalecimento da Administração
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa Saúde da Família
RCL	Receita Corrente Líquida
SEPLAG	Secretaria de Estado e Planejamento e Gestão
SUS	Sistema Único de Saúde
URPA	Unidade Regional de Pronto Atendimento
ZEE-MG	Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1.1</b>	<b>Objetivos da pesquisa</b> .....	19
<b>1.1.1</b>	<b>Objetivo geral</b> .....	19
<b>1.1.2</b>	<b>Objetivos específicos</b> .....	19
<b>1.2</b>	<b>Justificativa da pesquisa</b> .....	19
<b>2</b>	<b>PERCURSO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL</b> .....	21
<b>3</b>	<b>MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	28
<b>3.1</b>	<b>Administração pública patrimonialista</b> .....	28
<b>3.2</b>	<b>Administração pública burocrática</b> .....	30
<b>3.3</b>	<b>Administração pública gerencial</b> .....	32
<b>3.4</b>	<b>Administração pública societal</b> .....	42
<b>4</b>	<b>O MOVIMENTO GERENCIAL NO BRASIL</b> .....	45
<b>4.1</b>	<b>A reforma do estado</b> .....	45
<b>4.2</b>	<b>O choque de gestão em Minas Gerais</b> .....	53
<b>4.3</b>	<b>O gerencialismo nos municípios mineiros</b> .....	56
<b>4.3.1</b>	<b>Indicador recursos humanos</b> .....	59
<b>4.3.2</b>	<b>Indicador instrumento de gestão</b> .....	61
<b>4.3.3</b>	<b>Indicador articulações institucionais e participação do cidadão</b> .....	63
<b>4.3.4</b>	<b>Indicador responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos</b> .....	66
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	71
<b>5.1</b>	<b>Método da pesquisa</b> .....	71
<b>5.2</b>	<b>Universo da pesquisa</b> .....	72
<b>5.3</b>	<b>Coleta dos dados</b> .....	73
<b>5.4</b>	<b>Análise dos dados</b> .....	79
<b>5.5</b>	<b>Os sujeitos da pesquisa</b> .....	82
<b>6</b>	<b>A GESTÃO DO MUNICÍPIO DE LAVRAS SOB A ÓTICA DO GERENCIALISMO (2001-2004 e 2005-2008)</b> .....	83
<b>6.1</b>	<b>Caracterização do município de Lavras</b> .....	83
<b>6.2</b>	<b>Indicadores de gestão</b> .....	87
<b>6.2.1</b>	<b>Indicador recursos humanos</b> .....	87
<b>6.2.2</b>	<b>Indicador instrumentos de gestão</b> .....	98
<b>6.2.3</b>	<b>Indicador articulações interinstitucionais e participação do cidadão</b> .....	102
<b>6.2.4</b>	<b>Indicador responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos</b> .....	117
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	136
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	141
	<b>ANEXOS</b> .....	149

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, observa-se, historicamente, o protagonismo do Estado em relação à Sociedade, o que tem marcado a trajetória das reformas administrativas do Estado de forma centralizadora. Desde o período colonial até as primeiras décadas do século XX, a administração pública no Brasil foi caracterizada pelo forte traço do patrimonialismo, mesmo após a proclamação da República. No sentido de superar a forma patrimonialista de governar, o governo de Getúlio Vargas promoveu a primeira reforma administrativa no Brasil introduzindo a burocracia ao longo da década de 1930. Essa Reforma passou por várias fases, oscilando de acordo com os momentos históricos da política brasileira e de influências externas no campo administrativo, o que dificultou a adoção plena da burocracia até hoje nas diferentes esferas de governo. No entanto, o gerencialismo tomou forma e tem promovido grande impacto na administração pública brasileira desde a Reforma Administrativa do Estado em 1995, promovida pelo então governo de Fernando Henrique Cardoso. Assim, podem-se caracterizar no Brasil, basicamente, três tipos ou modelos de administração pública: patrimonialista, burocrática, gerencial. Recentemente, alguns autores, como Paes de Paula (2005), procuram suscitar a emergência de um novo modelo, a forma Societal de gestão pública, marcada pela forte participação da sociedade nas decisões a respeito dos negócios públicos. No entanto, este modelo configura-se, ainda, como um “tipo ideal”.

A administração pública patrimonialista é caracterizada pela indistinção entre público e privado, pelo personalismo, pelo clientelismo e pelo nepotismo. Corresponde às sociedades pré-democráticas ou pré-capitalistas, ou seja, às monarquias absolutistas europeias que vigoraram até o século XIX, nas quais o patrimônio do Estado pertencia ao soberano ou à sua dinastia.

Como forma de superar a pessoalidade e o nepotismo, características marcantes do modelo patrimonialista de administração pública, o modelo burocrático surge como forma de organizar e separar o entendimento daquilo que era público e privado, de extinguir o nepotismo por meio de práticas profissionais de forma impessoal, formal e racional (BRESSER-PEREIRA, 2005). A impessoalidade, a formalidade e a racionalidade constituem os pilares da burocracia.

No entanto, a burocracia foi sendo desgastada ao longo da história em vários Estados nacionais pela excessiva formalidade, rigurosidade e centralização das decisões públicas, além da morosidade nos processos. Esse desgaste induziu, de uma forma geral, iniciativas de mudança de foco na burocracia para o gerencialismo, no sentido de flexibilizar a burocracia, buscar eficiência no atendimento ao cidadão e legitimar a burocracia diante das demandas da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2005).

O modelo de administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX, motivada pela busca de meios capazes de enfrentar o desequilíbrio fiscal dos Estados devido às funções econômicas e, por problemas com as mudanças tecnológicas, financeiras e comerciais, que emergiam com a globalização (ABRUCIO, 2005).

O movimento da reforma administrativa do setor público, chamado também de nova administração pública ou de administração pública gerencial tem suas bases formuladas na contemplação dos resultados, para a orientação cidadão-consumidor e na capacitação de recursos humanos (MISOCZKY, 2004). São práticas introduzidas na administração pública que focam na descentralização de processos e na delegação de poder, práticas essas advindas do modelo de gestão das organizações privadas (KETTLE, 2005).

Kettle (2005, p. 75) afirma ainda que “praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública”,



com o intuito de melhor atender o cidadão e melhor utilizar seus recursos, como por exemplo, os serviços públicos dos Estados Unidos sofreram iniciativas baseadas na reengenharia<sup>1</sup>; na França e Canadá os movimentos foram no sentido de descentralização e regionalização (FERLIE; HARTLEY; MARTINW, 2003).

No Brasil a primeira reforma administrativa ocorreu na década de 1930. A partir de então sucede uma sequência de reformas, porém, é no processo de Reforma do Estado iniciada em 1995 e por programas como o Choque de Gestão em Minas Gerais, que o modelo gerencial é adotado no Brasil de forma mais expressiva (BRESSER-PEREIRA, 2005).

A reforma do Estado de 1995 propunha amplas mudanças, dentre as quais se destaca a redefinição do papel do Estado como não sendo mais o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, mas sim de promotor e regulador de tal desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Nessa nova perspectiva, as funções de regulação e coordenação do Estado no nível federal são fortalecidas. As funções executivas no campo da prestação de serviços e de infraestrutura são descentralizadas verticalmente para os níveis estaduais e municipais. Procura-se desenvolver uma reforma baseada em uma gestão pública “gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (BRASIL, 1995, p. 1).

Já em âmbito estadual, inicia-se no Estado de Minas Gerais a partir de 2003 um processo de reforma de grande impacto na administração pública desse estado. Com o intuito de superar um quadro caótico nas áreas econômicas, fiscal

---

<sup>1</sup>Processo criado pelos Americanos James Champy e Michael Hammer no início da década de 90 que consiste na substituição total de processos organizacionais e de produção já existentes por um redesenho radical das práticas e processos centrais da organização afim de aumentar a produtividade por meio da redução de custos e do aumento do grau de satisfação do cliente (HAMMER AND CHAMPY, 1993).

e administrativo-institucional, advindo de governos anteriores, o governo mineiro apresenta o programa Choque de Gestão.

O Choque de Gestão apoiou-se em práticas gerenciais, na tentativa de consolidar uma gestão por resultados, com vistas a alcançar qualidade, eficiência e eficácia no atendimento ao cidadão. Diferentemente da política de gestão, se comparada a outras reformas, dois aspectos são considerados como sendo o diferencial desse programa: a adequação institucional voltada para o desenvolvimento e a perspectiva integradora das políticas (VILHENA et al., 2006).

Porém, apesar de todas essas tentativas de reformas administrativas e conhecimento da relevância das mesmas para o desenvolvimento da gestão pública, não só no Brasil, mas em países do mundo todo, “as políticas de reformas são conhecidas como políticas que têm baixa performance e alta persistência, portanto, são políticas que falham sequencialmente” (REZENDE, 2002, p. 125).

A produção acadêmica que discute as razões de tal fenômeno é bastante “diversa, apresentando mecanismos causais bastante heterogêneos” (REZENDE, 2002, p. 125). Tais estudos se dão há muito por diversas tradições, como os de: Heynman (1939) sendo o estudo mais longínquo sobre o assunto; Herbert Kaufman (1956) que aponta que as reformas administrativas são políticas incompletas, pois trazem princípios estruturadores incompatíveis; March e Olsen (1983) que analisam tal problema à luz da experiência histórica das reformas nos Estados Unidos no século passado e Paul Light (1997) que ilustra o quanto novas reformas são produzidas para tratar de problemas crônicos no aparato burocrático, o que revela a incompletude e o problema da falha sequencial das reformas administrativas (REZENDE, 2002).

Considerando as especificidades culturais da administração pública brasileira, Melo e Chagnazaroff (1998, p. 4) analisam que as falhas das reformas

administrativas decorrem do forte traço cultural tradicional na política, pois “a cultura política dominante tende a não facilitar tal tipo de transição já que ela tende a afetar comportamentos que lhe são caros tais como clientelismo, o nepotismo e a utilização dos cargos de confiança por interesses políticos”, além da forte presença do “patrimonialismo na cultura política da administração pública que o Brasil convive até os dias de hoje” (TORRES, 2004, p. 141).

Por meio de estudo com 177 municípios do sul de Minas Gerais, Freitas Jr (2009) demonstra mais uma evidência da resistência das reformas administrativas. Com o intuito de verificar, dentre as administrações dos municípios do sul de Minas Gerais, aquelas que adotam o modelo gerencial o autor constatou que apenas 39, dos 177 municípios pesquisados, possuem alguma tendência ao modelo, porém, nenhum dos municípios pode ser considerado em sua totalidade gerencial.

Diante de todas essas considerações, do conhecimento sobre todo o esforço do Estado nos últimos 15 anos para a efetivação do modelo gerencial de administração pública nos três níveis de governo e, especificamente, do Estado de Minas Gerais em difundir este modelo no âmbito municipal por meio do programa Choque de Gestão, emerge a questão que fundamenta o presente estudo: *quais as razões que dificultam ou impedem, a adoção efetiva do modelo gerencial na administração pública municipal?* A partir desta questão de pesquisa, definiu-se o objetivo geral e os objetivos específicos que nortearam todo o trabalho, conforme apresentado a seguir.

## **1.1 Objetivos da pesquisa**

### **1.1.1 Objetivo geral**

Identificar e analisar as razões pelas quais a administração pública do município de Lavras/MG não adotou, integralmente, o modelo gerencial, tendo em vista o tempo percorrido de 15 anos de Reforma do Estado e oito anos do Choque de Gestão de Minas Gerais.

### **1.1.2 Objetivos específicos**

- a) analisar os resultados das variáveis que compõem o Índice de Administração Pública Gerencial (IAPG) desenvolvido por Freitas Jr (2009), nas duas últimas gestões (2001 a 2004 e de 2005 a 2008) do município de Lavras;
- b) identificar e analisar a percepção dos ocupantes de cargos dirigentes (prefeito, vereadores, secretários) da administração pública municipal de Lavras/ MG a respeito dos entraves para a adoção efetiva do modelo gerencial, nas duas últimas gestões (2001 a 2004 e de 2005 a 2008), com base nos indicadores que compõe o Índice de Administração Pública Gerencial desenvolvido por Freitas Jr (2009).

## **1.2 Justificativa da pesquisa**

O estudo no município de Lavras se justifica uma vez que foi classificado por meio da pesquisa de Freitas Jr (2009) como sendo um município com tendência à utilização de indicadores gerenciais e, também, reconhecido

como sendo um município que desenvolveu em suas duas últimas gestões reformas administrativas com o intuito de incorporar o modelo gerencial. Porém, apesar de todo o esforço, a efetivação do modelo não aconteceu.

Considerando ainda o que foi apresentado acima, verifica-se que vários são os estudos (ABRÚCIO, 2005; BRESSER-PEREIRA, 1997-2004-2005; FERLIE, 1999; GIDDENS, 1999; HOOD, 2001; KETTL, 2005; MANNING, 2009; OSBORNE; GAEBLER, 1995; POLLIT, 2000) que apontam para a importância e a relevância da efetivação do modelo de administração pública gerencial para o alcance de uma administração pública orientada para a qualidade, eficiência e eficácia. Considerando ainda que o município “desponta como a unidade social básica da organização social, desempenhando um papel semelhante, para a sociedade, ao que a empresa moderna representa para as atividades econômicas” (DOWBOR, 1999, p. 6), torna-se plausível estudar a não efetivação do modelo gerencial em âmbito municipal. Pode-se considerar que os impactos do gerencialismo no âmbito municipal poderão ser altamente significativos em vários aspectos das relações entre Sociedade e Estado, especificamente, no que diz respeito à participação da sociedade nas decisões públicas.

## **2 PERCURSO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

As primeiras notícias de organização governamental no Brasil remontam ao período da transferência da corte de Lisboa para o Rio de Janeiro em 1808. Instala-se aí uma administração colonial que deu origem definitivamente a um aparato administrativo patrimonialista que marcou de maneira decisiva toda a história posterior do Brasil (TORRES, 2004).

Em 1822 inicia-se o período do Brasil império, independente de Portugal, mas isto não significou rupturas com o passado, ou seja, continuou com seu aparato administrativo pautado nas características patrimonialistas que concebiam privilégios principalmente para as elites agrárias<sup>2</sup> e contribuíam para a permanência da pobreza da maioria da população e da escravidão no país (TORRES, 2004). Segundo Cotrim (2002, p. 361), “a independência brasileira foi um processo liderado, em grande parte, pelos grupos que mais se beneficiariam com a ruptura dos laços coloniais: os grandes proprietários de terra e os grandes comerciantes.” Assim, o primeiro passo administrativo do novo império foi à criação da Constituição Brasileira em 1824 (SCHWARTZMAN, 1988) que, na avaliação de Magalhães (2001, p. 59), tinha como objetivo a formatação do “(...) Estado brasileiro garantindo a centralização do poder em suas mãos”. Nesse mesmo sentido, Ávila (2005, p. 18) considera que a Constituição de 1824 “se apresentava não só como monarquia hereditária, constitucional e representativa, como também explicitava a dinastia dominante e denominava que o Imperador seria conhecido como Defensor Perpétuo do Brasil”.

Mudança significativa em termos de Estado e de administração pública ocorreu apenas com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889.

---

<sup>2</sup> Herdeiros das Capitâneas Hereditárias.

O Brasil passou, então, da forma de governo de Império para República, modelo esse regido “sob os auspícios do autoritarismo e da tutela do Exército” (MAGALHÃES, 2001, p. 67). Magalhães (2001, p. 70) analisa que “[...] a passagem da Monarquia para República não alterou a face do Estado brasileiro. Os donos do poder habituaram-se a marginalizar o povo, mantendo-o no analfabetismo e na miséria, incapacitando-o a decidir seu próprio destino”.

Sorj (2001) caracteriza o aparato administrativo brasileiro, ainda no final do século XIX, consolidado em torno de duas instituições: (1) o poder local dos grandes proprietários de terra, que dominava 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.

Torres (2004) corrobora com a análise de Sorj (2001) e acrescenta que o modelo patrimonialista de administração pública predominou no Brasil até a Revolução de 1930, garantidor de privilégios sociais e econômicos para uma elite agrária composta de aristocráticos proprietários rurais.

Com a urbanização e industrialização ocorridas no Brasil a partir da década de 1930 o país iniciou uma reformulação do Estado brasileiro por meio de pressões advindas de uma embrionária burguesia (TORRES, 2004). Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder acontece a primeira reforma da administração pública brasileira, na qual o modelo patrimonial de administração pública predominante até o momento começa a dividir espaço, de maneira bem lenta, com o modelo burocrático (TORRES, 2004).

Getúlio Vargas criou em 1936 o Conselho Federal do Serviço Público Civil (Lei nº 184, de 28 de outubro de 1936) que tinha como objetivo fazer com que o acesso ao Estado fosse ampliado e que existisse uma organização na composição política advinda dos novos e emergentes atores sociais (TORRES,

2004). Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas implanta o Estado Novo, por meio do fechamento do Congresso Nacional, resultado de uma nova Constituição com a eliminação dos partidos políticos (TORRES, 2004). Em 1938, pelo DL nº 579, criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com o intuito de melhorar o processo administrativo por meio de uma reforma da administração pública brasileira (TORRES, 2004).

O DASP foi responsável pela introdução do modelo burocrático na administração pública brasileira, fundamentado nos estudos de Max Weber com o intuito de substituir o modelo patrimonialista, que até então se fazia presente de forma ímpar no país. Foi também por meio do DASP que a administração pública teve as primeiras experiências em qualificar servidores para a ocupação de cargos de altos escalões e em estabelecer um perfil mais centralizador, hierárquico e impessoal por meio de regras rígidas, separação entre o público e o privado, atuação especializada e tecnicamente fundamentada (TORRES, 2004).

O DASP representou, inicialmente, um instrumento de muita força do governo, porém, por pressões populistas-clientelistas, não progrediu no processo de reforma da administração pública brasileira (MARTINS, 1997). Houve uma divisão entre os altos escalões que seguiram o modelo weberiano e se beneficiaram com uma burocracia estatal que se tornou a melhor da América Latina. Os escalões inferiores, que continuaram a seguir a um “critério clientelista de recrutamento de pessoal e à manipulação populista dos recursos públicos” (MARTINS, 1997, p. 17).

O governo Vargas não conseguiu alcançar os objetivos que a reforma da administração pública brasileira se propunha, e muito menos de modernizá-la. Para Sorj (2001) essa iniciativa se transformou em um misto de modernização e síndrome cultural-populista. Conforme Nogueira (1998, p. 29)

[...] na realidade material, na política e nas mentes, o Brasil mudava. No entanto, em certa medida, continuava o mesmo:



a democracia não avançava, as massas permaneciam à margem das decisões e os seculares problemas nacionais – miséria, concentração de propriedade agrária, dependência externa, profunda desigualdade regional e social – restavam intocados ou eram dramaticamente agravados.

Com a queda do regime militar, a administração pública brasileira sofreu, novamente, mudanças importantes. Para Bresser-Pereira (2005) a reforma ocorrida nesse período, por meio do Decreto-Lei 200, foi a primeira tentativa de uma reforma gerencial na administração pública. Para Nogueira (1998, p. 100), tal decreto representou “a mais consistente tentativa de retomar a ideia de uma reforma administrativa programática e planejada”.

O Decreto-Lei 200/67 “visava modernizar [...] a administração pública através de instrumentos gerenciais de gestão utilizados pela iniciativa privada” (TORRES, 2004, p. 153). Normatizou e padronizou procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária, por meio de cinco princípios fundamentais, a saber: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (TORRES, 2004, p. 153).

Martins (1997) descreve como sendo uma reforma que continha duas características principais: uma relacionada aos mais normativos e centralizados das estruturas no âmbito do governo federal; e outra com aspectos voltados para a ideia de diversificação dos órgãos estatais, descentralizando funcionalmente o aparelho do Estado mediante a delegação de autoridade aos órgãos da administração indireta<sup>3</sup>.

Em suma, o Decreto-Lei 200/67 promovia uma radical descentralização da administração pública brasileira por meio da administração pública indireta, ou seja, por meio da transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista,

---

<sup>3</sup> “Programa de “desburocratização” que pretendia – com poucos resultados – reduzir o excesso de trâmites burocráticos e tornar o burocrata mais responsável perante o público” (MARTINS, 1997, p. 50).

bem como a instituição da racionalidade administrativa, planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados como princípios. Para Martins (1997, p. 20) isso significou “um tipo de divisão de trabalho entre agências e estruturas do Estado”, que se transformou em um difícil tipo de relacionamento e na perda de controle por parte do governo. Nogueira (1998, p. 100) na mesma linha de pensamento elucida mais um agravante desse processo de descentralização afirmando que “a essas estruturas paralelas foi concedida grande liberdade em matéria de política de pessoal, sem maiores vínculos com o sistema de méritos, que acabou por ser fortemente abalado”.

Para Torres (2004, p. 158) a administração indireta causou vários problemas ou entraves que impediam a efetivação da proposta gerencial, como a falta de “esforços para a criação de uma carreira de alto escalão, formando e desenvolvendo administradores públicos para os níveis de direção na administração direta” e ao “insulamento da alta burocracia que compõe a administração indireta”. Outro grande problema foi o distanciamento da administração com grupos da sociedade organizada, onde esses não tinham espaços para questionamentos sobre as políticas públicas que determinavam o rumo e as prioridades do Estado (TORRES, 2004).

Sendo assim, problemas como esses e a incapacidade de soluções de sérios problemas, como a dívida externa, altos recordes de inflação e o desemprego, marcam o fim do governo sob o regime militar (ÁVILA, 2005). A insatisfação popular pode ser sinalizada por meio da vitória da oposição nas eleições de 1982 para os governadores. “Em março de 1983, os novos governantes eleitos pelo voto direto, assumiram o poder nos estados, depois de 18 anos de ditadura militar” (ÁVILA, 2005, p. 43).

Em 1979, ainda no período militar, foi criado o Ministério da Desburocratização por Hélio Beltrão, que tinha como objetivo “ressaltar que o contribuinte não é um súdito do Estado, mas um cliente com direito a uma boa

prestação de serviços públicos” (TORRES, 2004, p. 161). Para Torres (2004, p. 161) “esse pode ser considerado o primeiro movimento consciente, no sentido de enxergar a população como cidadã e não apenas como contribuinte”.

Com o término do regime militar em 1985, a administração pública brasileira sofre um novo redesenho com a volta da redemocratização. Por meio da Constituição de 1988, a participação popular e novos atores sociais, que até então não apareciam na sociedade, começam a ganhar espaço, inicia-se também grande promoção à descentralização de recursos orçamentários e transferência de serviços públicos para terceiros (TORRES, 2004).

A partir de 1990 com o governo Collor, marcado por grandes reformas econômicas e ajustes fiscais foram dados “os passos decisivos no sentido de iniciar a reforma da economia e do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 249). Porém, o governo Collor foi interrompido dois anos depois de seu início por um processo de *impeachment* (inédito na vida republicana brasileira) movido pela sociedade, pelo Congresso e pela justiça.

Como consequência desse fato, Itamar Franco assume a presidência da república, deparando-se com uma grave crise provocada pelos problemas socioeconômicos do governo Collor. Com Fernando Henrique Cardoso como então Ministro da Fazenda de Itamar Franco, lança-se em 1º de julho de 1994, como forma de amenizar os problemas emergentes, uma nova moeda, o Real. Ação essa que contribui para que o então ministro se tornasse o sucessor de Itamar Franco na presidência da república.

É então no governo de Fernando Henrique Cardoso que se inicia uma reforma efetiva apoiada no gerencialismo, conhecida como “Reforma Administrativa do Estado”.

Por meio de toda a trajetória histórica política vivenciada pelo Brasil, observa-se a presença de três grandes modelos de administração pública: o modelo patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Para Torres (2004, p. 140)

não há como identificar um período marcante para cada modelo: “esses três modelos convivem e sempre conviveram simultaneamente no âmbito da administração pública brasileira”.

### 3 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo tem o objetivo de descrever, por meio de uma revisão bibliográfica, as características dos quatro modelos de administração pública presentes na trajetória histórica do Brasil, a saber: patrimonialista, burocrática, gerencial e societal.

#### 3.1 Administração pública patrimonialista

O modelo de administração pública patrimonial é um modelo de dominação herdado das monarquias absolutistas europeias, ou seja, corresponde às sociedades pré-democráticas ou pré-capitalistas, que vigoraram até o século XIX nas quais o patrimônio do Estado pertencia ao soberano ou à sua dinastia. No Brasil esse modelo se consolida com o Sistema Colonial de administração de Portugal a partir de 1530. Segundo Cotrim (2002, p.197), “o governo português procurava alternativas para aumentar os lucros comerciais, e a colonização da América começou a ser vista como uma possibilidade de realizar bons negócios”.

A população era composta por um conjunto amorfo de súditos e não havia distinção clara entre a *res publica* e a *res principis*, quer dizer, acerca daquilo que pertence ao Estado ou ao próprio soberano (BRASIL, 1995). Para Schwartzman (1988, p. 53) no modelo patrimonialista “os governantes não devem satisfação aos governados, e é como se não existisse qualquer resistência da estrutura social ao Príncipe: as únicas limitações à sua vontade são seus próprios caprichos e juízo”. Representava um modelo onde as suas elites obtinham privilégios e vantagens em razão das relações de forças políticas existentes nas intervenções do Estado na sociedade. Para DaMatta (1997) era um universo social hierarquizado em termos de relações familiares.

Na teoria política de Max Weber, o patrimonialismo é uma forma de administração pública desempenhada pelo exercício legítimo de poder político por meio da dominação orientada pela tradição, ou seja, pela “dominação tradicional”. A dominação tradicional baseia-se na reverência ao senhor, que garante a legitimidade das regras instituídas por ele por meio de um direito próprio. A administração pública é tratada como assunto pessoal do governante e a propriedade pública considerada como parte do seu patrimônio pessoal (WEBER, 2005).

Para Faoro (1996, p. 18) nessa relação onde impera o patrimonialismo:

“o soberano e o súdito não se sentem vinculados à noção de relações contratuais, que ditam limites ao príncipe e, no outro lado, asseguram o direito de resistência, se ultrapassadas as fronteiras do comando. Dominante o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe para o funcionário, tomará relevo a expressão.”

O nepotismo está intrínseco ao modelo de administração patrimonialista. A prática do nepotismo, que pode ser entendida 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), se faz constante nesse modelo de administração. 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.

No entanto, o nepotismo é uma prática que se encontra nas mais diversas manifestações culturais, desde tribos africanas, castas indianas, clãs chineses e até na civilização cristã ocidental (JUNIOR, 2006). Nessa mesma linha de raciocínio Paes de Paula (2005) analisa que devido à tradição do patrimonialismo, no Brasil os empregos e benefícios que auferem o Estado

costumam estar relacionados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos, ou seja, faz parte da cultura brasileira.

Para Sorj (2001) o espaço público, no patrimonialismo, é visto não apenas como uma extensão do espaço privado, mas como uma espécie de espólio a ser capturado ou bem a ser dilapidado. Para combater o patrimonialismo surge a burocracia.

### **3.2 Administração pública burocrática**

O modelo de administração pública burocrática surge como forma de substituir o modelo patrimonialista, de maneira a organizar o entendimento daquilo que era público e privado e também contra o nepotismo (BRESSER-PEREIRA, 2005). Tornando-se incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares do século XIX, o modelo burocrático torna-se necessário para que se entenda não só a clara distinção entre o público e o privado, mas para que se entenda a separação entre o político e o administrador público (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Para Weber (2005) esse modelo está baseado no poder da dominação racional legal, ou seja, um poder fundamentado por um “conjunto de regulamentos e leis que se aplicam universalmente à toda a população” (TORRES, 2004, p. 19). É caracterizado por ter uma estrutura abstrata, pautada por valores meritocráticos e técnicos, onde, a impessoalidade nas relações de trabalho, a hierarquia, as regras rígidas, a especialização e continuidade, e o controle são requisitos básicos para o bom funcionamento do modelo (TORRES, 2004).

Tragtenberg (2006) aponta ainda outras características desse modelo, como: o predomínio do formalismo, a existência de normas escritas e a divisão horizontal e vertical do trabalho. Para este autor, Hegel é também um dos

principais estudiosos da burocracia, onde aponta o Estado em sua forma acabada, realizando a união entre o universal e o individual (TRAGTENBERG, 2006).

Para Torres (2004, p. 19)

“o modelo burocrático desempenhou papel fundamental na medida em que criou as condições que possibilitaram a enorme expansão qualitativa e quantitativa das funções administrativa nas esferas pública e privada. [...] deve ser entendido como consequência e condição do desenvolvimento de uma ordem racional-legal que o sistema capitalista requer”.

Porém, Tragtenberg (2006) afirma que Weber considerava tal modelo como sendo de grande perigo para o homem no sistema social. 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).

Para Bresser-Pereira (2005, p. 26) a

“burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional”.

Para esse autor, o modelo burocrático foi de grande valia enquanto prevalecia um Estado pequeno em que sua única função era o de garantir a propriedade e os contratos. Nessa época o serviço público mais importante era o da administração da justiça. Entretanto, ao Estado assumir vários outros serviços sociais e econômicos no século XX e se transformar no grande Estado social e econômico, o modelo burocrático se tornou inviável para a eficiência do mesmo (BRESSER-PEREIRA, 2005).



Bresser-Pereira (2005) aponta que a ineficiência, desse modelo não se pautava somente ao crescimento das estruturas operacionais do Estado, mas também na legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania, ou seja, aos serviços requeridos pelos cidadãos. Portanto, Bresser-Pereira (2005, p. 241) define a administração pública burocrática como sendo “lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”.

Devido às disfunções do modelo burocrático apresentadas até o momento, tornou-se oportuno envidar esforços para a consolidação de um novo modelo de administração pública que pudesse sanar as ineficiências do modelo em questão. Iniciou-se então a discussão e propagação de um novo modelo, o modelo de administração pública gerencial.

### **3.3 Administração pública gerencial**

Paes de Paula (2005) aponta duas correntes de pensamento que orientaram a constituição do modelo da nova administração pública: o pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública. Para essa autora, o pensamento neoliberal e da teoria da escolha pública é que serviram de base para o início e expansão do movimento da nova administração pública.

As ideias do pensamento liberal e neoliberal que deram sustentação ao gerencialismo estão relacionadas à “amplitude ideal do papel do Estado na sociedade e na economia” (PAES DE PAULA, 2005, p. 28), o qual teria as seguintes funções: manter a segurança interna e externa, garantir o cumprimento dos contratos e prestar serviços essenciais de utilidade pública. Quanto à economia, defendendo o *laissez-faire*, ou não-intervenção do Estado no mercado, aposta-se na existência de uma “mão invisível” do mercado, que se encarrega de realizar uma alocação ótima de recursos

necessários ao desenvolvimento econômico e social (PAES DE PAULA, 2005).

Segundo Paes de Paula (2005), o pensamento neoliberal não previa crises do mercado. No entanto, com o aparecimento das várias crises econômicas que culminaram com a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, colocaram em questão as premissas não-intervencionistas do pensamento liberal. Diante de tal cenário, intelectuais como John Maynard Keynes<sup>4</sup>, fizeram uma reavaliação sobre o pensamento liberal e elaboram novas alternativas às políticas econômicas vigentes. Nas novas alternativas encontram-se recomendações sobre a ampliação da intervenção do Estado e dos gastos governamentais visando estimular o crescimento econômico, a geração de empregos e a promoção do bem-estar social. O sucesso dessas medidas no pós-guerra, de 1940 a início de 1970, consolidou a crença de que as crises capitalistas são contornáveis quando o governo utiliza-se do seu poder de tributar, empregar e investir (PAES DE PAULA, 2005).

Com outra visão os teóricos da escolha pública, diferentemente dos neoliberais que reforçavam suas visões sobre a eficiência do mercado em relação ao Estado, elaboravam análises que sustentariam a crítica da burocracia pública e a do papel do Estado. A teoria da escolha pública defende que os princípios econômicos devem ser aplicados para explicar temas políticos, como: a teoria do Estado, as regras eleitorais, o comportamento dos eleitores, os partidos políticos e a burocracia. É uma teoria que também partilha do postulado comportamental básico da economia neoclássica: o utilitarismo nas interações econômicas, sociais e políticas. Para Paes de Paula (2005) esta proposta oferece uma justificativa racional para a privatização dos serviços públicos e se junta com a argumentação neoliberal de que o provimento destes pelo mercado é mais

---

<sup>4</sup> Um dos mais importantes economistas do século XX, é considerado como o pai da macroeconomia. Suas ideias revolucionárias levaram à adoção de políticas intervencionistas do Estado a fim de criar estímulos ao desenvolvimento econômico.

eficiente e satisfatório. Esses teóricos tratam também da questão da transferência de serviços públicos para a iniciativa privada, onde abordam que tal fato geraria a vantagem de estimular a ação racional maximizadora e estimularia a ação reguladora, fiscalizadora e controladora do Estado, de modo a garantir a transparência e a distribuição das informações (PAES DE PAULA, 2005).

Pode-se considerar que tanto o pensamento neoliberal, quanto a teoria da escolha pública almejavam um modelo de administração pública inovador quanto à forma de conduzir e administrar os assuntos públicos de governo. Sendo assim, surgem as recomendações de aproximar o modelo de gestão das organizações públicas às práticas gerenciais utilizadas no setor privado, como a introdução de conceitos de avaliação de desempenho, eficiência e responsabilidade (HOOD, 2001). Inicia-se então um novo modelo de administração pública que se torna uma “nova ortodoxia” (POLLITT, 2000).

Como principais exemplos de tentativa de implantação desse novo modelo, com características neoliberais, podem-se considerar os governos de Ronald Reagan (1980-1988) nos Estados Unidos e o governo Margareth Thacher (1979-1987) na Inglaterra.

Paes de Paula (2005) considera que foi no governo de Ronald Reagan que se manifestou as primeiras iniciativas do modelo gerencial nas organizações públicas dos Estados Unidos. Por meio da ruptura com o modelo Keynesiano, iniciada por Jimmmy Carter, Ronald Reagan realizou um governo com políticas monetárias anti-inflacionárias e promoveu a desregulamentação da economia. Reagan também promoveu maior descentralização do Estado, realizando privatizações e terceirizações (PAES DE PAULA, 2005).

Margareth Thacher tomou medidas semelhantes na Inglaterra motivada por mudar o modelo de funcionamento do serviço público, aumentando a eficiência administrativa do Estado por meio da redução do tamanho da “máquina” e o seu custo. Redução de funcionários públicos, redução do custo da

administração, controle das melhorias e implantação de um sistema de avaliação de desempenho dos funcionários foram algumas medidas adotadas na tentativa de efetivar o novo modelo. As privatizações das empresas, a criação de agências executivas e a terceirização dos serviços públicos também foram medidas utilizadas por esse governo, que fizeram com que houvesse uma descentralização das atividades do Estado e o estabelecimento de uma divisão entre o planejamento e a execução no governo.

Por outro lado, a chamada Nova Administração Pública (PAES DE PAULA, 2005), foi também, embasada nas ideias de Antony Giddens, acessor do então Primeiro Ministro do Reino Unido Tony Blair. A proposta de Giddens (1999) era a de fazer uma política mais integrada, onde abrangia cada um dos principais setores da sociedade, no sentido de ampliar a democracia. Giddens (1999) fundamenta suas ideias apoiado na integração entre os setores público e o privado ao justificar a dinâmica do mercado com o propósito de um bem-estar social (PAES DE PAULA, 2005).

Presser-Pereira (2005) observa que quase sempre o modelo de administração pública gerencial é identificado com as ideias neoliberais, que considera que a sociedade civil é autogeradora de solidariedade social, mas o indivíduo deve ter permissão para florescer. Esse modelo é contrário aos princípios do "*welfare*"<sup>5</sup> e a qualquer forma de igualitarismo. Por outro lado, defende instituições tradicionais como a família e a nação (GIDDENS, 1999).

Porém, Hood (2001) afirma que esse modelo começou a ser adotado também pelos governos de cunho social-democrata, caracterizado como um socialismo mais brando, moderado, fundamentado na consolidação do Estado do bem-estar social (GIDDENS, 1999).

Com a decadência do neoliberalismo e da social-democracia de velho estilo, Giddens lança a proposta de uma Terceira Via, "que se refere a uma

---

<sup>5</sup> Bem-Estar

estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas" (GIDDENS, 1999, p. 36).

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 (GIDDENS, 1999). Ainda, segundo 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.

Na “Terceira Via”, proposta por Giddens (1999), a reforma do Estado deve ser baseada na integração e participação dos principais setores da sociedade, caracterizando o que esse autor chamou de nação cosmopolita. É proposta a reconstrução dos preceitos do *welfare state*<sup>6</sup> e não seu desmantelamento, ou seja, o *welfare* positivo: investimento no capital humano, com benefícios tanto econômicos quanto psicológicos, com desenvolvimento ativo da sociedade civil; igualdade como inclusão e desigualdade como exclusão e a inclusão pelo “liberalismo cívico” que cultiva a nação cosmopolita e melhora a educação pública, a saúde e os níveis de criminalidade.

Paes de Paula (2005) contesta a “Terceira Via” proposta por Guiddens afirmando que apesar desse modelo propor uma posição oposta às visões neoconservadoras, na prática o modelo faz de suas premissas econômicas e morais uma continuidade do modelo neoliberal. Paes de Paula (2005) afirma que esse modelo se baseia exclusivamente em uma eficiência técnica, dando pouca importância a evolução de uma maneira de gerir o Estado por meio do comprometimento com a dimensão sociopolítica e democrática.

---

<sup>6</sup> Bem-Estar Social

Nos Estados Unidos, à época do governo Bill Clinton, o movimento “Reinventando o Governo” se desenvolveu simultaneamente ao desenvolvimento da “Terceira Via” que ocorreu na Inglaterra.

Para Osborne e Gaebler (1995) o problema das organizações governamentais está centrado no sistema de gestão. Eles defendem que as pessoas não são o problema maior para as novas demandas da eficiência e eficácia desse tipo de organização, e que somente por meio de reformas das instituições e dos incentivos a burocracia se tornará apta a responder a essas novas demandas.

A reinvenção do governo, nas ideias de Osborne e Gaebler (1995), está baseada em um conjunto de dez princípios estabelecidos pelos autores, que são eles:

- a) **governo catalizador: navegando em vez de remar** - a direção superior deve-se concentrar no processo decisório e na estratégia e cada grupo deve ter seus próprios objetivos e sua própria missão. O governo prima pela prestação de serviços aos cidadãos redefinindo a atividade governamental. É preciso oferecer a flexibilidade necessária para reagir às condições complexas que mudam rapidamente por meio da adoção de sistemas alternativos como a consolidação de privatizações e mobilizações de grupos da sociedade para a prestação de serviços públicos à comunidade;
- b) **o governo pertence à comunidade: dando responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-lo** - por meio da transferência de responsabilidade à comunidade, os autores acreditam que esses mudam suas expectativas com relação ao governo, pois compreendem seus problemas melhor do que os profissionais; passam a ter maiores obrigações para com seus membros do que os serviços profissionais com relação a seus clientes; compreendem

seus problemas melhor do que os profissionais; os profissionais e os burocratas prestam serviços, as comunidades resolvem problemas; as instituições e os profissionais prestam serviços, as comunidades dão atenção; as comunidades são mais flexíveis e criativas do que as grandes burocracias que prestam serviços; os serviços prestados pelas comunidades custam menos do que os dos profissionais; as comunidades aplicam padrões de conduta mais eficazmente do que as burocracias ou os profissionais da prestação de serviços; as comunidades focalizam o que as pessoas são capazes de fazer, os sistemas de prestação de serviços focalizam suas deficiências;

- c) **governo competitivo: introduzindo a competição na prestação de serviços** – A inserção da competição na prestação de serviços pode trazer mais eficiência, força os monopólios públicos ou privados a atender as necessidades dos clientes; encoraja a inovação e aumenta o orgulho e o prestígio dos servidores públicos. A distinção mais importante não é aquela entre público e privado, mas entre competição e monopólio. “Onde há concorrência, sempre haverá melhores resultados, maior consciência no estabelecimento de preços e na prestação de serviços de qualidade” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 83);
- d) **governo orientado por missões: transformando órgãos burocratizados** – governos orientados por missões deixam seus servidores livres para perseguir a missão proposta segundo o método mais efetivo que possam encontrar, tal como as empresas privadas fazem ao utilizar os princípios do planejamento estratégico, produzindo, conseqüentemente, melhores resultados;
- e) **governo de resultados: financiando resultados, não recursos** – com o intuito de visualizar o desempenho dos processos, a avaliação

de desempenho torna-se grande aliada. Por meio de mecanismos de avaliação de resultados, em volume e qualidade, um sistema orçamentário orientado por missões torna-se necessário na medida em que proporciona a distinção clara do sucesso e do insucesso. Por meio dessa visualização proporciona-se a recompensa pelos bons resultados e a correção dos problemas;

- f) **governo e seus clientes: atendendo às necessidades do cliente e não à burocracia** – com a insatisfação dos clientes por conta da burocracia é preciso que se responda às suas necessidades, oferecendo mais recursos a eles e deixando com que eles escolham entre diferentes tipos de serviços. Para tanto, faz-se necessário o uso da administração da qualidade e a criação de sistemas de prestação de serviços mais simples e transparentes;
- g) **governo empreendedor: gerando receitas ao invés de despesas** - o governo deve estar voltado para o lucro, o que pode ser considerado uma utopia para muitos governos. Os governos não devem olhar somente para os gastos, mas pensar no retorno de seus investimentos. Para o autor, um governo deve ser empreendedor, transparente e com criatividade, buscando sempre novas maneiras de gerar receitas com os serviços que oferece. Para isso, recomenda formas de incentivo aos administradores públicos para pensar e agir como empreendedores: partilha de poupança e receitas; capital de inovação; fundos de empreendimento; centros de lucro; identificando os custos reais dos serviços;
- h) **governo preventivo: a prevenção em lugar da cura** – o governo deve ser preventivo, ou seja, deve governar com previsibilidade. É preciso atuar de forma estratégica, investir na adoção de planejamento estratégico para orçamentos e contabilidade de longo



prazo. Um governo eficiente deve não só governar com previsibilidade, mas, antecipar o futuro. Ou seja, é preciso tomar decisões baseadas na previsão do que vai acontecer;

- i) **governo descentralizado: da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe** – o governo deve se despojar de suas ações centralizadoras, pois assim fazem com que “as pessoas trabalhem mais duro e invistam mais criatividade quando controlam seu próprio trabalho” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 283). As instituições descentralizadas apresentam muitas vantagens, como: são mais flexíveis, são mais eficientes do que as centralizadas, são mais inovadoras, são mais motivadoras na medida em que proporcionam moral mais elevada a seus funcionários, por meio da administração participativa. A administração participativa é enfocada pelos autores como imprescindível, pois onde todos participam há maior produtividade, responsabilidade e motivação. O trabalho em equipe também é aconselhado pelos autores, pois apresenta uma série de vantagens, dentre elas: permite o espírito colaborativo, vence os bloqueios, as equipes conseguem manter funcionários de alto padrão;
- j) **governo orientado para o mercado: induzindo mudanças através do mercado** - o governo deve reestruturar o mercado para atingir seus objetivos, estabelecendo regras, fornecendo informações aos consumidores, criando ou aumentando a demanda, catalisando os fornecedores do setor privado, criando instituições que atuem no mercado para preencher vazios, mudando a política de investimentos públicos, atuando como um corretor para compradores e vendedores, dentre outras. A reestruturação dos

mercados dentro do setor público deve ser equilibrada entre os mercados e a comunidade.

Para Osborne e Gaebler (1995), a relação entre eficiência e eficácia deve estar definida a partir dos objetivos do governo. Para esses autores não há dúvida de que o público quer um governo mais eficiente, mas ele deseja ainda mais um governo efetivo. Afirmam ainda que o que importa dentro das organizações públicas é o pensamento estratégico e a conduta estratégica e não somente o planejamento estratégico em si:

“O elemento importante não é o plano, mas sim, a atividade do planejamento. Ao criar consenso em torno de uma determinada visão de futuro, a organização ou a comunidade promove em todos os seus membros uma percepção comum do objetivo a alcançar” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 256).

Para Hood (2001) a administração pública gerencial possui as seguintes orientações: desagregação do serviço público em unidades especializadas, e centros de custos; competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; uso de práticas de gestão provenientes da administração privada; atenção à disciplina e parcimônia; administradores empreendedores com autonomia para decidir; avaliação de desempenho; avaliação centrada nos *outputs*.

Há também as críticas quanto ao novo modelo da administração pública que adota práticas gerencial. Para Paes de Paula (2005, p. 81), o novo modelo de administração pública possui “caráter centralizador” e também não consegue tratar ainda algumas dinâmicas da política, pois o gerencialismo “não se volta para questões que envolvem a complexidade da gestão, como por exemplo, a integração entre os aspectos técnicos e políticos”.

Paes de Paula (2005) aponta ainda os limites que esse modelo reproduz, como: a centralização do poder e a criação de elites burocráticas; complexidade

dos sistemas administrativos e do aspecto sociopolítico de gestão pública; dificuldade de adaptar técnicas do setor privado no setor público; e incompatibilidade existente entre a lógica gerencial e o interesse público. De maneira geral, Paes de Paula (2005) critica esse modelo quanto à questão do mesmo não tratar a dimensão sociopolítica, apesar de seu discurso participativo. Para a autora, o modelo gerencial na administração pública dificulta o comprometimento com a participação cidadã e a ampliação da democratização do Estado.

### **3.4 Administração pública societal**

O modelo de administração pública societal é um modelo idealizado, em construção, e emerge de movimentos sociais que reivindicam a efetividade da cidadania e a participação da sociedade nos assuntos políticos do país. A vertente societal tem como princípio a intersubjetividade das relações sociais, ou seja, é baseada na proposta de “tornar a administração pública mais permeável à participação popular” (PAES DE PAULA, 2005, p. 154).

A demanda por esse modelo de administração pública partiu de uma heterogeneidade de atores da sociedade que se integravam a movimentos populares, sociais, sindicais, pastorais, de partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e de organizações não-governamentais e, também, por setores acadêmicos e de entidades profissionais representativas. Esses atores reivindicavam a cidadania e o fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, questionando o “Estado como protagonista da gestão pública, bem como a ideia do público como estatal” (PAES DE PAULA, 2005, p. 154).

A participação é o cerne do modelo de administração pública societal. Surgiu com objetivo de reformular as relações entre Estado e sociedade por meio

de propostas de diferentes forças políticas de forma onde, “cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser a construção da cidadania no Brasil” (PAES DE PAULA, 2005, p. 154). Os principais exemplos de atuação da administração pública societal podem ser dados pela aplicação dos instrumentos: fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo. Esses são instrumentos que caracterizam uma democracia participativa por meio dos atores sociais (PAES DE PAULA, 2005).

Os fóruns temáticos constituem espaços utilizados para a discussão e confronto de ideias e de questões políticas, de forma mais dinâmica e com maior fluidez. São espaços onde os atores sociais dividem e trocam ideias sem a existência de pressões pela tomada de decisão. Os Fóruns temáticos surgiram no final de década de 1980, dando continuidade às experiências promovidas nas antigas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Os fóruns que se destacam são: o Fórum da Reforma Urbana, o Fórum Nacional da Participação Popular Ação e Cidadania, o Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais (ONGs) e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (PAES DE PAULA, 2005).

Os conselhos gestores surgiram na década de 80 como um dos marcos das lutas de vários movimentos sociais contra a ditadura e para a redemocratização do Estado e da sociedade. Os conselhos foram incorporados pela Constituição de 1988, sendo reconhecidos os seguintes: Conselho Nacional da Assistência Social, Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, Conselho da Saúde e Conselho Nacional da Educação. Os conselhos são caracterizados como forma de mecanismos democráticos e descentralizadores nas políticas sociais, ampliando direitos sociais e fortalecendo a responsabilidade social da sociedade e do Estado, visando maior igualdade entre as partes (PAES DE PAULA, 2005).

O orçamento participativo consiste no envolvimento e participação efetiva da população nas discussões e definições do desígnio dos recursos do orçamento público. A utilização desse movimento tem como propósito “romper com a tradição patrimonialista de gestão do orçamento público e também com o monopólio tecnocrático das decisões orçamentárias” (PAES DE PAULA, 2005, p. 165). Vários municípios dirigidos por partidos ligados às frentes populares, como Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, Distrito Federal, Recife e Belo Horizonte, já utilizaram o orçamento participativo. A experiência considerada mais desenvolvida é a do município de Porto Alegre.

Para Paes de Paula (2005, p. 155) a visão que orienta a vertente da administração pública societal é a de que “a reforma do Estado não é somente uma questão administrativa gerencial, mas sim um projeto político”, ou seja, “é a demanda por um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade.

## **4 O MOVIMENTO GERENCIAL NO BRASIL**

Neste capítulo, pretende-se apresentar algumas experiências da utilização do gerencialismo na administração pública brasileira, tanto no âmbito federal, estadual e municipal, no intuito de caracterizar as dificuldades ou entraves para adoção do gerencialismo na administração pública municipal.

### **4.1 A reforma do Estado**

É em 1995 que se inicia no Brasil uma reforma efetiva apoiada no gerencialismo, dirigida pelo então atual presidente da república Fernando Henrique Cardoso.

Frente a uma crise fiscal enfrentada pelo Estado, a proposta do modelo gerencial chega à administração pública brasileira por meio da reforma de 1995 como sendo uma alternativa para combater a crise fiscal e a exaustão financeira por meio da redução de gastos, ajuste fiscal e privatizações. Propunha, também, superar a insatisfação advinda do modelo burocrático, que até então oferecia baixa qualidade na prestação de serviços públicos prestados aos cidadãos (FADUL; SILVA, 2008). Essa reforma se baseava em um conjunto de políticas reformistas que deveria atingir tanto a estrutura administrativa pública enfatizando a adoção de uma prática gerencial, como setores da produção de bens para o mercado, com privatizações de empresas e serviços públicos (FADUL E SILVA, 2008).

Empenhado efetivamente em mudar o modelo de administração pública brasileira o então presidente Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), para tratar de assuntos especificamente referentes a essa reforma. Para o comando desse ministério foi nomeado como ministro Bresser-Pereira, que elaborou diretrizes

importantíssimas para auxiliar e reforçar a relevância do significado de modernizar o aparato da administração pública (TORRES, 2004). O então ministro enfatizou que essa era uma reforma de administração que

“pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança e; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e a inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos” (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 28).

Por meio do MARE é apresentada à sociedade brasileira o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Este plano propunha a adoção de um modelo de administração pública gerencial com ênfase nos resultados, o que implicava em retirar do Estado o seu papel de executor, enfatizando o de formulador de políticas públicas, inclusive com a criação de novas organizações tais como as agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais. Desse modo, era preciso construir novas relações entre Estado, mercado e cidadãos (FADUL; SILVA, 2008).

Para o então presidente Fernando Henrique Cardoso, propugnador do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a administração pública gerencial é

“baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado” (BRASIL, 1995, p. 1).

Justificava ainda que a adoção do modelo de administração pública gerencial advinda com a efetivação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado proporcionaria uma reorganização das estruturas administrativas com

ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público por meio da profissionalização do servidor público (BRASIL, 1995).

A Reforma do Estado no Brasil foi uma proposta baseada na articulação de vários órgãos da administração pública federal, prevendo a necessidade de interação e cooperação, a fim de lograr êxito. Tinha como objetivos centrais a eliminação de vícios, transformação da burocracia do setor público em gerencial com foco no cidadão e nos resultados das ações governamentais (FADUL; SILVA, 2008).

A proposta da Reforma no Brasil teve como princípio fundamental a questão da autonomia, pois se acreditava que por meio dela, as tendências da burocracia desapareceriam. Para isso considerou-se três dimensões: 1) uma dimensão institucional-legal, que trata da reforma do sistema normativo e legal da administração pública; 2) uma dimensão cultural, visando à transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; e 3) uma dimensão que aborda a gestão pública, que coloca em prática o aperfeiçoamento da administração pública burocrática em paralelo com a introdução da administração pública gerencial, tendo em vista a modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (BRASIL, 1998)

Segundo Bresser-Pereira (1998), idealizador do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a reforma objetivava: a) a busca da eliminação da crise fiscal, através de controle rigoroso das despesas públicas e aumento das receitas públicas; b) a transformação da administração pública burocrática em gerencial, com foco nos resultados em detrimento do controle dos processos; e c) a melhoria do atendimento das demandas sociais, através da criação de instituições mais descentralizadas e mais próximas dos cidadãos. Sendo assim, segundo Fadul e Silva (2008), a reforma do Estado brasileiro propunha combater o problema de crise fiscal por meio da redução de gastos, ajustes fiscais e privatizações. Para os problemas de transformar a administração pública



burocrática em gerencial e melhorar o atendimento das demandas sociais, a estratégia se baseava em reduzir o custo e o tamanho do Estado. Por meio do Quadro 1, pode ser visualizado a dinâmica baseada no modelo gerencial que seria utilizada para solucionar tais problemas.

Quadro 1 Modelo gerencial da nova administração pública

<b>O QUE PRETENDEU COMBATER</b>	<b>COMO</b>
a) crise fiscal e exaustão financeira	<ul style="list-style-type: none"> <li>• disciplina fiscal e controle no uso de recursos públicos;</li> <li>• garantia de contratos e um bom funcionamento dos mercados, com privatizações;</li> </ul>
b) exaustão do modelo burocrático e excesso de formalismo e ritos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• melhorar capacitação de sua burocracia;</li> <li>• uma administração pública melhor profissionalizada, e com carreiras mais sólidas e valorizadas;</li> <li>• descentralização administrativa;</li> <li>• maior competição entre as unidades administrativas;</li> <li>• autonomia e capacidade gerencial do gestor público;</li> </ul>
c) baixa qualidade da prestação dos serviços públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• avaliação de desempenho;</li> <li>• controle de resultados;</li> <li>• adoção de prática de gestão do setor privado para a melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços públicos.</li> </ul>

Fonte: (FADUL; SILVA, 2008, p. 5-6)

Fadul e Silva (2008) analisaram se a introdução do modelo de gestão pública gerencial resultou, efetivamente, em aumento da capacidade governativa e gerencial do Estado, com melhoria no atendimento das demandas sociais e se o equilíbrio fiscal foi alcançado. Para a verificação do resultado alcançado os autores utilizam dois focos principais para as análises: o fortalecimento da

capacidade gerencial das organizações públicas por meio da nova administração pública; e o equacionamento da crise fiscal por meio de ajuste das contas e das finanças públicas (FADUL; SILVA, 2008).

Com relação à crise financeira, que seria tratada por meio das privatizações, e o equilíbrio fiscal, tratado por meio da contenção de gastos no setor público e pela aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Fadul e Silva (2008) demonstram que os resultados não foram muito positivos. Esperava-se com as privatizações um efeito positivo sobre a despesa com o pessoal que era considerada alta no início da reforma. Os autores relatam que apesar das várias privatizações de empresas estatais que permitiram demissões voluntárias ou não, o que devia resultar em redução de gastos com pessoal, não ocorreu. Com isso as privatizações não serviram para aumentar os recursos financeiros do Estado, nem foram utilizados para amenizar os défices orçamentários. Quanto ao equilíbrio fiscal que seria alcançado pela redução do déficit por meio do PIB, redução do gasto público e aumento da receita orçamentária também não logrou êxito, pois isso não poderia ocorrer, tendo em vista que as variações das contas apresentadas foram significativas rumo ao seu crescimento e não à sua redução (FADUL; SILVA, 2008).

Para Fadul e Silva (2008) as pressões para implantação da reforma ocorreram muito mais no sentido da obtenção de recursos para pagamento das dívidas do que necessariamente prover o Estado de recursos ou melhorar sua capacidade gerencial. Com isso eles analisam que no período entre 1997 a 2007 as despesas com o pagamento da dívida pública aumentou significativamente na participação do PIB, enquanto que a despesa com pessoal e encargos permaneceu praticamente, em termos percentuais, no mesmo patamar. Os autores relatam ainda que outro entrave significativo é que o crescimento não foi suficiente para gerar desenvolvimento, nem a economia apresentou desempenho esperado com a saída do Estado de muitas atividades econômicas e a

desregulamentação de setores da economia. Sendo assim, ficou difícil reduzir o déficit público e manter o equilíbrio fiscal.

Quanto à capacidade gerencial das organizações públicas referente à exaustão do modelo burocrático e à melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, Fadul e Silva (2008) analisaram em sua pesquisa aspectos como: melhor capacitação burocrática; administração pública profissionalizada; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; e autonomia e capacidade gerencial.

Quanto às análises a respeito dos avanços da administração gerencial, é possível perceber que houve evolução somente em alguns órgãos públicos, mas essa evolução não é uniforme e não acontece em todos os níveis da administração pública. Os autores citam como exemplo dessa tentativa a iniciativa de junção das áreas de fiscalização e arrecadação das Secretarias da Receita Federal e da Previdência Social, porém afirmam que há elementos subjetivos e interesses institucionais que muitas vezes inviabilizam a mudança desejada (FADUL; SILVA, 2008).

Com relação a uma administração profissionalizada verifica-se a criação de carreiras no setor público, como por exemplo, a de gestor público. Nos governos subnacionais, destaca-se o Programa Nacional de Apoio ao fortalecimento da Administração Fiscal para os estados Brasileiros (PANAFE), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para Secretarias de Fazenda (FADUL; SILVA, 2008).

Para as análises realizadas quanto ao processo de descentralização administrativa são citados como exemplo o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico, processo esse que transferiu para os estados a responsabilidade do ensino de primeiro e segundo grau, porém as transferências de recursos não são efetuadas na mesma proporção do aumento das despesas. A União acaba por adotar uma política de concentração de recursos, buscando aumentar suas

receitas sem repartir com os demais membros da federação. Tem-se a impressão que o Estado se transforma em um “Estado pensador, que articula, formula políticas, mas não as implementa, e ainda, divide as suas responsabilidades com a sociedade” (FADUL; SILVA, 2008, p. 12).

Quanto ao aspecto qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, envolvendo avaliação de desempenho, controle de resultados e adoção de práticas de gestão do setor privado, os autores relatam que alguns setores, de forma dispersa, adotaram práticas e inovações gerenciais como a reengenharia, os programas de qualidade total e o planejamento estratégico. Com relação à avaliação de desempenho e resultados destaca-se que há um certo avanço no que concerne à implantação de modelos gerenciais que se fundamentam na avaliação da ação dos gestores públicos. Porém, observa-se que isso ocorreu quase que exclusivamente nas Secretarias de Fazenda nos níveis subnacionais, tendo em vista os grandes investimentos realizados para o processo de modernização da máquina arrecadadora. A inovação institucional mais relevante nesse aspecto foi a criação das agências reguladoras. Porém, essas são identificadas com uma configuração híbrida, devendo esse fato à ausência de uma política de recursos humanos adequada, ausência de uma definição clara da política regulatória e uma imagem negativa perante a sociedade e devido à ausência de melhor divulgação de seu papel (FADUL; SILVA, 2008).

Como conclusão na pesquisa que procurou avaliar os processos e perspectivas da reforma do Estado e da nova administração pública, Fadul e Silva (2008) afirmam que o Estado priorizou nesse processo de reforma o equacionamento da dívida pública, deixando de investir em saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico e redução à manutenção ao equilíbrio fiscal. Com ênfase nesses fatores, a implementação de medidas gerenciais mais efetivas ficaram em segundo plano.

Sendo assim, Fadul e Silva (2008) consideram que a implantação da nova administração pública no Brasil, conseguiu alguns êxitos no campo instrumental, objetivo, mas no campo substantivo, social não conseguiu dar conta de muitas questões. Portanto, consideram que é preciso superar barreiras políticas, ideológicas e corporativas existentes no âmbito do funcionalismo público e nos atuais desenhos organizacionais e institucionais para o gerencialismo se estabelecer nas organizações públicas brasileiras (FADUL; SILVA, 2008).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Paes de Paula (2005) concluiu que o modelo de gestão pública gerencial no Brasil por meio da reforma de 1995 não resultou em uma ruptura com a linha tecnocrática, além de continuar reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo, pois o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas, e o ideal tecnocrático foi reconstituído pela nova política de recursos humanos. Por outro lado, a despeito do discurso participativo da nova administração pública, a estrutura e a dinâmica do Estado pós-reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas. Para a autora “a reforma perdeu seu ímpeto no que se refere ao redesenho institucional e acabou tornado o ajuste fiscal o elemento preponderante” (PAES DE PAULA, 2005, p. 136).

Por meio dessa pesquisa realizada por Fadul e Silva (2008) observa-se que, apesar de toda uma promoção e da criação de uma estrutura para a implantação do modelo gerencial na administração pública no âmbito federal, a mesma não foi efetivamente implantada. Reforça-se aqui o problema de pesquisa do presente trabalho.

## 4.2 O choque de gestão em Minas Gerais

A partir de 1995 com o debate da reforma do Estado por meio do Plano Diretor, vários estados começaram também a se articular na busca de construir e implementar suas próprias reformas para a modernização administrativa com base no modelo proposto pelo governo federal. Como exemplo tem-se os estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, São Paulo, Acre e Minas Gerais (CUNHA JUNIOR, 2004, p. 2).

No caso de Minas Gerais, o estado buscou reformular sua gestão administrativa apoiando-se na experiência da reforma do Estado, “copilando inclusive as razões de sucesso e fracasso, para que fossem potencializadas ou evitadas, adaptando-os à necessidade, à realidade e à cultura local” (CUNHA JUNIOR, 2004, p. 2).

A iniciativa de elaborar um modelo de gestão revigorador em Minas Gerais partiu do governador Aécio Neves em 2002, em sua campanha eleitoral. Naquela época, o estado enfrentava uma crítica situação financeira advinda de mais de uma década de défices fiscais crônicos. Para o governador, a solução para os problemas enfrentados pelo estado não se resumia somente em “ajustar-se à dura realidade fiscal caracterizada pelo déficit”, mas fazer com que o estado “reencontrasse seu rumo dentro de si mesmo, do Brasil e do mundo” (VILHENA, et al., 2006, p. 11). Para isso “era preciso aprender a fazer mais e melhor com menos para transformar, passo a passo, em realidade, o sonho de fazer de Minas Gerais o melhor Estado para se viver no Brasil” (VILHENA, et al., 2006, p. 11).

Vilhena et al. (2006) apontam alguns problemas enfrentados pelo estado de Minas Gerais, como: problemas fiscais e sua forma de funcionamento. Para este autor o estado praticava uma gestão de modo obsoleto que impedia que se

respondessem as necessidades da população, em todos os setores relevantes (VILHENA et al., 2006).

Elaborou-se o choque de gestão, ou seja, um modelo de gestão formulado por “um conjunto de medidas de rápido impacto, para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração Estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz”, ou seja, um modelo baseado nas práticas advindas das organizações privadas, porém operando-se sobre “os métodos de gestão da Administração Pública” (VILHENA et al., 2006, p. 15).

O Choque de Gestão trata de uma reorganização da gestão governamental por meio da incorporação de “diversas inovações e iniciativas de aperfeiçoamento da gestão pública” (CUNHA JUNIOR, 2004, p. 1). É um processo de reforma que tem como modelo a gestão privada, do qual se faz uso da incorporação de práticas como o processo de planejamento e do exercício da administração de critérios permanentes de avaliação de resultados, tanto institucionais quanto pessoais; implementação de carreiras do pessoal civil, com critérios objetivos para promoção; e a efetiva possibilidade de se estabelecer uma gestão de riscos, visando prevenir eventuais atos incompatíveis com a ética na administração pública. Ou seja, modelo de gestão que tem em sua fórmula um “conjunto integrado de política pública para o desenvolvimento” (VILHENA et al., 2006).

Para tanto, a estrutura organizacional do governo de Minas foi refeita, de modo a possibilitar uma melhor gestão dos recursos públicos, com uma modernização da administração, de tal forma que houvesse uma racionalização na utilização desses recursos, estabelecendo-se prioridades e metas a serem cumpridas, tornando o estado mais eficiente na aplicação de políticas públicas que melhorassem a vida das pessoas e que pudesse, assim, proporcionar desenvolvimento (VILHENA et al., 2006).

Nesse novo modelo de gestão torna-se prioridade para o estado capacitar os servidores, de forma que esses sejam capazes de atuar seguindo a nova visão de gestão adotado. Adota-se uma postura de treinamento tal qual se faz em qualquer empresa que se preocupa em dar a seus funcionários todas as ferramentas para que eles produzam de modo eficiente e lucrativo (VILHENA et al., 2006).

No caso do Governo de Minas, o “lucro” se reflete no estado de bem-estar social da população (CUNHA JUNIOR, 2004).

Uma das primeiras medidas tomadas para o funcionamento do Choque de Gestão foi a criação da Secretaria de Estado e Planejamento e Gestão (SEPLAG). Foi feita uma reorganização governamental necessária para a implantação do projeto por meio da criação de uma única secretaria que tornaria possível a integração das políticas de planejamento e gestão.

O Choque de Gestão foi dividido em duas etapas (2003-2006 e 2007-2010). Na primeira etapa, a prioridade foi trabalhar com políticas de gestão pública que orientassem o ajuste fiscal ortodoxo por meio de repressão fiscal; gestão orçamentária, financeira e contábil; políticas de reajuste salariais e previdência do servidor. Esperava-se que por meio do ajuste fiscal se obteria credibilidade e atração de investimento, e ainda pré-condição para o desenvolvimento. Porém, “o ajuste fiscal puro impôs uma agenda predominantemente negativa de cortes e restrições”, acarretando graves efeitos colaterais sobre a capacidade de crescer (VILHENA et al., 2006, p. 27).

A segunda etapa teve como propósito trabalhar na orientação de uma nova administração para o desenvolvimento, racionalizando e melhorando a gestão. Nessa nova geração o propósito era o de promover o desenvolvimento por meio da governança social, fortalecendo o Estado, mercado e terceiro setor para o alcance de resultados concertados (VILHENA et al., 2006).



Para Vilhena et al. (2006, p. 31) “a reforma gerencial deixou várias lições: a necessidade de se construir um norte, um ideal de desenvolvimento, de se promover inovações gerenciais e de integrar as políticas de gestão, alinhando-as para trilhar o caminho escolhido”. Essas lições serviram de base para que o choque de gestão fosse formulado de forma “ecclética e inteligente, combinando elementos dos programas de ajustes com iniciativas vigorosas voltadas para o desenvolvimento do Estado” (VILHENA et al., 2006, p. 32).

Vilhena et al. (2006) afirmam ainda que o choque de gestão tem como propósito a integração de meios e fins, ou seja, é um modelo que entende a gestão como tendo o propósito de definir resultados certos e fazê-los acontecer. Portanto, por meio das afirmações dos autores, entende-se que o choque de gestão é mais um dos vários modelos baseado nas práticas de gestão advindas do modelo gerencial para a melhora dos resultados da administração pública.

#### **4.3 O gerencialismo nos municípios mineiros**

Como não poderia ser diferente, dada a importância que a administração pública municipal exerce, a reforma do Estado também atinge esse âmbito e o incentivo à incorporação do modelo gerencial na administração pública municipal também tem grande peso. Observa-se certa mobilização de alguns governos estaduais para que o modelo gerencial se efetive na administração dos municípios, como por exemplo, os incentivos e as proposições de orçamento participativo nos municípios e a criação de conselhos que auxiliem e fiscalizem a administração em áreas diversas, de forma que possam alcançar também o objetivo de acentuar a participação popular e o controle social sobre a administração pública.

Como visto até o momento, a discussão sobre o modelo de Administração Pública Gerencial nas organizações públicas é um tema muito

presente entre os estudiosos (ABRÚCIO, 2005; BRESSER-PEREIRA, 1998-2004-2005; FERLIE, 1999; GIDDENS, 1999; HOOD, 2001; KETTL, 2005; MANNING, 2009; OSBORNE; GAEBLER, 1995; POLLIT, 2000), porém verifica-se que ainda não é um modelo exclusivo desse tipo de organização e que o mesmo ainda encontra dificuldades para se efetivar integralmente.

Com objetivo de verificar dentre as administrações de 177 municípios do sul de Minas Gerais aquelas que adotam o modelo gerencial, Freitas Jr (2009) realizou uma pesquisa por meio de indicadores. Os indicadores utilizados para esta pesquisa fazem parte do Índice de Administração Pública Gerencial, índice esse que possibilita classificar os municípios quanto à adoção ou não do modelo gerencial na administração pública. Para desenvolver tal índice, Freitas Jr (2009) se apoiou nas duas dimensões mais relevantes da administração pública gerencial referenciadas por Paes de Paula (2005): Institucional-Administrativa e Econômico-Financeira. Dentro dessas duas dimensões encontram-se quatro indicadores (Recursos Humanos; Instrumentos de Gestão; Articulações Institucionais e Participação dos Cidadãos; Responsabilidade Fiscal e Aplicação Eficiente dos Recursos), baseados em 23 variáveis (FREITAS JR, 2009).

Em sua pesquisa, Freitas Jr (2009) analisou o nível de apropriação das práticas gerenciais em 177 municípios do sul de Minas Gerais por meio de análise de desempenho de cada um desses indicadores e variáveis. Atribui-se para cada indicador valores na faixa entre 0 e 1, de modo que, quanto mais próximo de 1 o valor, maiores seriam os índices 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 (FREITAS JR, 2009).

Feito a análise dos indicadores e variáveis, do qual se obtinha o valor de cada um, Freitas Jr (2009) utilizou de quatro classes como parâmetro para a classificação dos municípios, são elas: “a categoria ‘A’ (municípios que

conseguem colocar em prática acima de 75% dos parâmetros utilizados para caracterizar uma administração pública do tipo gerencial); a categoria 'B' (municípios intermediários que se apropriam parcialmente dos elementos gerenciais e conseguem aplicar um pouco mais do que 50% dos parâmetros do gerencialismo); e as categorias 'C' e 'D' (municípios que foram classificados como tendo outro tipo de administração pública que não seja a gerencial, dependendo-se para isso de análises específicas)" (FREITAS JR, 2009, p. 112).

Segundo Freitas Jr (2009), com base nos critérios adotados em sua pesquisa, não consta entre os 177 municípios do sul de Minas Gerais nenhum município que adota efetivamente o modelo de administração pública gerencial, ou seja, nenhum desses municípios foi classificado dentro da categoria "A". Na categoria "B", foram identificados apenas 39 municípios que evidenciam tendências ao modelo gerencial, mas que ainda utilizam de "um tipo de administração pública 'híbrida', com elementos gerenciais, patrimoniais, burocráticos e societais" (FREITAS JR, 2009, p. 112). A categoria "C" está representada por 86 municípios, dos quais são classificados como aqueles que se utilizam de um tipo "híbrido" de administração pública, "pois se apropriam de parte dos critérios gerenciais e de parte de outros tipos de administração" (FREITAS JR, 2009, p. 113). Os 52 municípios restantes estão classificados dentro da categoria "D", do qual são aqueles "que, provavelmente, apresentam um tipo de administração patrimonial e/ou burocrática, pelo fato de não adotarem, minimamente, critérios gerenciais de administração pública" (FREITAS JR, 2009, p. 115).

Sendo assim, pode-se concluir que no âmbito municipal não se observa a efetivação do modelo gerencial. Portanto, reforça-se aqui, mais uma vez, a importância e relevância da presente pesquisa em identificar e analisar os entraves da adoção integral de tal modelo.

O gerencialismo é caracterizado, neste estudo, por meio dos indicadores e variáveis que compõem o Índice de Administração Pública Gerencial (FREITAS JR, 2009), os quais serão descritos a seguir.

#### 4.3.1 Indicador recursos humanos

O Indicador Recursos Humanos está engendrado, contemplando os seguintes elementos-chave do modelo gerencial: *downsizing* organizacional; capacitação dos recursos; busca de maior flexibilidade organizacional; descentralização e terceirização.

Com base nesses elementos, busca-se analisar se a administração pública está mais próxima do gerencialismo por meio de processos, baseados na literatura do modelo, como: redução de pessoal tanto nos escalões mais altos como na base da organização; ênfase no desenvolvimento organizacional e na aprendizagem; programas mais intensivos de treinamento corporativo; mudança da gestão hierárquica para a gestão por contrato; um sistema de serviço caracterizado por mais flexibilidade e variedade (FERLIE et al., 1999).

Para tanto, as variáveis que compõem esse indicador e que demonstraram a utilização ou não dos processos acima, são: quantidade de funcionários para cada 100 habitantes, quantidade de funcionários com ensino superior, quantidade de funcionários com pós-graduação e existência de administração indireta.

A seguir um detalhamento de cada uma dessas variáveis e o modo como as mesmas serão utilizadas na pesquisa.

- a) **quantidade de funcionários para cada 100 habitantes:** considera-se mais eficiente na prestação de serviço à comunidade quando o município se utiliza de um menor número de funcionário por habitante. Sendo assim, a pesquisa procurou identificar se os

gestores entrevistados possuem essa mesma visão sobre eficiência e qual a opinião dos mesmos quanto ao número de funcionários existentes durante a gestão da qual fizeram parte. Quanto à análise quantitativa, procurar-se-á demonstrar a cada ano entre 2001 a 2008 o número de funcionários por habitante;

- b) **quantidade de funcionários com ensino superior/pós-graduação:** variável baseada no pressuposto de que “a organização do Estado precisa de um grupo de gestores altamente capacitado, que deve ser tão responsável, no plano democrático, quanto autônomo, no gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 549). Funcionários qualificados com ensino superior e pós-graduação permitem um modelo de administração pública mais profissionalizada e com funcionários mais preparados e habilitados para exercerem as diversas atividades da administração pública e, conseqüentemente, oferecer um serviço de qualidade à população. As questões realizadas com os entrevistados procuraram identificar qual a opinião deles quanto a esse pressuposto e quais as dificuldades em estar qualificando os servidores públicos;
- c) **existência de administração indireta:** ressaltando os pressupostos do modelo de administração pública gerencial, Salazar (2008, p. 103) considera que a existência de administração indireta no município “contribui para o processo de descentralização, uma vez que esses órgãos representam uma maior autonomia administrativa, além de serem passíveis de controle externo específico”. Sendo assim, averiguou-se se o município de Lavras fez uso da administração indireta no período pesquisado, qual a opinião dos entrevistados a esse respeito e quais as dificuldades para a utilização

da administração indireta, além dos dados quantitativos a esse respeito.

#### **4.3.2 Indicador instrumento de gestão**

O uso de instrumentos legais visa facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas. Para Salazar et al. (2008) os instrumentos legais como Código de Obras, Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Zoneamento, Plano Diretor e cobrança de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbana) se encontram à disposição do município e devem ser utilizados como forma de facilitar e incrementar a gestão administrativa.

Sendo assim, esse indicador é composto das seguintes variáveis que foram analisadas: existência de código de obras, existência da lei de parcelamento do solo, existência da lei de zoneamento, existência de plano diretor e existência de cobrança de IPTU. As questões foram baseadas nas seguintes inquietações para todas as variáveis: se o município de Lavras fez uso desses instrumentos no período pesquisado, se os gestores públicos veem vantagens na utilização de tais instrumentos e quais as dificuldades para a utilização dos mesmos. Segue abaixo uma explicação do que vem a ser cada um desses instrumentos.

- a) **lei de código de obras:** orienta os projetos e as execuções de obras edificadas no âmbito municipal por meio de critérios que garantam padrões mínimos de segurança, salubridade e conforto para a comunidade (Salazar et al., 2008);
- b) **lei de parcelamento do solo:** determina critérios mínimos para os tamanhos de lotes, as declividades máximas de terrenos para

construções e a área mínima de espaços públicos que devem existir (Salazar et al., 2008). O autor afirma que a importância dessa lei consiste em coibir o parcelamento do solo em áreas de preservação ambiental;

- c) **lei de zoneamento:** o espaço territorial da cidade é regulamentado por meio de categorização de zonas residenciais, comerciais e de preservação, de instalação de equipamentos sociais e logradouros públicos (SALAZAR et al. 2008);
- d) **plano Diretor:** lei municipal que por meio de instrumento de intervenção urbana planejada busca o crescimento e o funcionamento do município, ou seja, tem como intuito planejar o destino de cada parte do município de forma harmoniosa. A Constituição Federal, em seu artigo 182 §1 estabelece que essa lei deva ser obrigatória para todos os municípios com mais de dois mil habitantes (BRASIL, 2005). A Lei 10.257 que regulamenta o plano diretor amplia 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 pretendem fazer uso de políticas urbanas como IPTU (BRASIL, 2001). Para Salazar et al. (2008) o plano diretor é uma forma de planejamento estratégico que tem como função o estabelecimento de diretrizes para o ordenamento do território, desenvolvimento econômico e social com visão voltada para a qualidade de vida e o bem estar dos cidadãos;
- e) **cobrança de IPTU:** Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) consiste em um mecanismo de arrecadação própria dos municípios. Considera-se que quanto maior for o arrecadamento do município por meio do IPTU maior representará sua disponibilidade de

recursos para aplicação ao atendimento às demandas da sociedade (FREITAS JR, 2009).

#### **4.3.3 Indicador articulações institucionais e participação do cidadão**

O indicador Articulações Institucionais e Participação do Cidadão baseado no referencial teórico sobre administração pública gerencial indica como os municípios articulam suas demandas sociais por meio de modelos participativos de gestão, demonstrando assim mais transparência em relação à administração, governança, controle e participação do cidadão (FREITAS JR, 2009). Para Salazar et al. (2008) as articulações institucionais são mais uma das ferramentas do modelo gerencial que o município possui para atender e gerir suas demandas sociais por meio de interfaces entre governo, comunidade e iniciativa privada.

Abrúcio (2005, p. 187), com base nos pressupostos do modelo gerencial, considera as articulações institucionais um “novo modelo contratual para os serviços públicos”, que contemplam desde a “extensão de relações contratuais ao fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não lucrativo” ao “estabelecimento de contratos de qualidade entre os prestadores de serviços e os consumidores/clientes”.

Quanto à participação do cidadão, o indicador busca referência na ideia de Osborne e Gaebler (1995). Para os autores, os cidadãos também devem fazer parte da gestão pública e adquirir responsabilidades, pois esses são mais flexíveis e vivenciam mais de perto os seus diversos problemas. Os autores propõem que essa articulação deve ser realizada por meio de uma transferência de responsabilidade ao cidadão, ou seja, que se transfira para as comunidades o poder decisório e o controle sobre os serviços públicos locais.



Para análise dos pressupostos acima são considerados, nesse indicador, os seguintes modelos de articulações: conselhos gestores, consórcio público com outros entes federativos, convênio ou parceria com o setor privado, apoio do setor privado ou de comunidade na administração municipal e participação do município em comitê de bacia hidrográfica.

Sendo assim, os entrevistados foram questionados sobre a existência dessas articulações no município, ou seja, se elas são utilizadas, qual a importância das mesmas para o bom funcionamento da gestão do município e os entraves para a utilização e consolidação de tais articulações. Procurou-se demonstrar por meio da análise quantitativa a presença ou não dessas articulações no período pesquisado.

Segue abaixo uma breve explicação de cada uma dessas variáveis (articulações).

- a) **quantidade de conselhos gestores:** os conselhos gestores são espaços formais regulamentados pela Constituição de 1988 para o exercício da cidadania, ou seja, são formas indiretas de participação e se destinam a realizar o mais amplo controle social, fazendo críticas, propondo mudanças e projetos por meio da comunicação entre a sociedade e o poder político local. Os conselhos gestores são tidos como uma forma de descentralização da nova administração pública, que traz a ideia de desburocratização e proximidade entre Estado e sociedade. Para Oliveira (2009, p. 88) “como instrumentos de gestão pública, os conselhos gestores devem zelar pela materialização de suas deliberações”. Procurou-se averiguar por meio dessa variável o quanto é descentralizada a administração pública do município de Lavras e quais os entraves ou não para se implantar a participação dos cidadãos por meio desses instrumentos. Para a formulação dessa variável foram considerados 12 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 (FREIRAS JR, 2009);

- b) **consórcio público com outros entes federativos:** são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum em qualquer área. Tem como objetivo viabilizar a gestão pública nos espaços metropolitanos, em que a solução de problemas só pode se dar por meio de políticas e ações conjuntas. O consórcio também permite que pequenos municípios ajam em parcerias, com o ganho de escala, melhorem a capacidade técnica, gerencial e financeira (Brasil, 2010);
- c) **convênios ou parceria com o setor privado:** parcerias entre os municípios com o setor privado que visam, em relação ao Poder Público, a suprir a insuficiência de investimentos em infraestrutura por recursos próprios. A definição legal do instituto da parceria público-privada consta no art. 2º da Lei Federal 11.079/2004: “é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa”. As parcerias público-privadas são contratos que estabelecem vínculo obrigacional entre a Administração Pública e a iniciativa privada visando à implementação ou gestão, total ou parcial, de obras, serviços ou atividades de interesse público, em que o parceiro privado assume a responsabilidade pelo financiamento, investimento e exploração do serviço, observando, além dos princípios administrativos gerais, os princípios específicos desse tipo de parceria. Para a formulação dessa variável foram consideradas 12 áreas que demonstrassem convênios ou parcerias existentes com o setor privado, das quais são elas: 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 (FREITAS JR, 2009);

- d) **apoio do setor privado ou de comunidade na administração municipal:** essa variável tem como princípio identificar as áreas da administração pública municipal que possuem o apoio do setor privado ou de comunidades, considerando um total de 12 áreas: 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 (FREIRAS JR, 2009);
- e) **comitê de bacia hidrográfica:** são órgãos organizados 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)

#### **4.3.4 Indicador responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos**

Para Ferlie et al. (1999) um dos principais temas do modelo de administração pública gerencial é o equilíbrio fiscal. Para os autores, a administração pública torna-se mais gerencial quando esta consegue um aumento dos controles financeiros, com forte preocupação quanto à maximização do valor do dinheiro paralelamente com ganhos de eficiência, ou seja, segue a linha de fazer mais com menos. Seguindo a mesma linha de pensamento Osborne e Gaebler (1995, p. XVI) propõe um “governo empreendedor”, ou seja, um governo que emprega “os recursos de novas formas, para maximizar a produtividade e a eficiência”. Ao contrário da Administração

Burocrática, fixada nos controles formais, que se “concentra excessivamente sobre as entradas, os recursos”, a Gestão Empreendedora enfatiza o controle “sobre as saídas, os resultados” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 150).

Nesse sentido, o indicador Responsabilidade Fiscal e aplicação dos recursos foi elaborado de forma a considerar a atuação financeira do município no que diz respeito à responsabilidade fiscal e à aplicação de seus recursos. Para tanto, utiliza-se das seguintes variáveis: 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 % previsto em lei, cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cumprimento dos limites legais para o endividamento do município, indicador de desenvolvimento tributário e econômico; participação da dívida na receita corrente líquida; esforço orçamentário em educação - % investido do orçamento e esforço orçamentário em saúde - % investido do orçamento (FREITAS JR, 2009).

Segue abaixo explicação sobre cada uma dessas variáveis.

- a) **aplicação de recursos em saúde - cumprimento do % previsto em lei:** todos os municípios e estados possuem a obrigatoriedade de gastarem um percentual mínimo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 29 com as ações da saúde. O valor mínimo estipulado baseado entre os gastos com saúde e a receita de impostos e transferência deverá ser maior ou igual a 15% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO-FJP, 2005). Para tanto, de forma a averiguar se o município consegue equilibrar seus gastos e ao mesmo tempo ter eficiência com aplicação dos seus recursos, por meio da obrigatoriedade em cumprir essa meta, os entrevistados foram questionados quais são suas opiniões sobre tal

obrigatoriedade e quais as dificuldades em estar cumprindo essa determinação;

- b) **aplicação de recursos em educação - cumprimento do % previsto em lei:** por meio de determinação da Constituição Federal em seu artigo 212 os municípios são obrigados, em relação às receitas líquidas de impostos e transferências, a gastarem no mínimo 25% com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (FJP, 2005). Sendo assim, essa variável possui o mesmo intuito de averiguação da área da saúde e, portanto foram aplicados aos entrevistados os mesmos questionamentos;
- c) **despesas com pessoal - cumprimento do % máximo previsto em lei:** é previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal que União, estados e municípios tenham limites para os gastos com pessoal em proporção à receita corrente líquida (RCL). Para os municípios é determinado que os mesmos gastem no máximo 60% com pessoal, sendo que esse limite deve ser dividido entre os gastos do Legislativo (6%) e do Executivo (54%) (FJP, 2005). Assim como nas duas outras variáveis, os questionamentos serão os mesmos;
- d) **cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):** surgiu com 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. Sendo assim, pode-se dizer que o cumprimento dessa lei 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). Sendo assim, os

gestores públicos entrevistados foram indagados sobre a importância da LRF para o gerenciamento dos recursos financeiros do município e quais são as maiores dificuldades para se cumprir essa lei;

- e) **cumprimento de limites para o endividamento do município:** por meio da resolução nº 40, de 21/12/2001, do Senado Federal ficou determinado que os municípios não poderão exceder sua dívida consolidada líquida (DCL) a 1,2 vezes a receita corrente líquida (RCL) (FJP, 2005). Por meio das perguntas e por meio de dados secundários procurou-se averiguar se o município pesquisado consegue não exceder esse limite, qual a importância para os gestores em não exceder esses limites e quais as dificuldades em não ultrapassar esse limite;
- f) **indicador de desenvolvimento tributário e econômico:** 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. Quando o município não consegue ter uma arrecadação alta por meio dessas receitas, conseqüentemente revela que seu desempenho econômico e tributário é baixo. Desse modo o município torna-se dependente de transferências do Fundo de Participação dos Municípios revelando assim incapacidade em financiar seus gastos por meio de seus recursos próprios, ou seja, revela sua incapacidade de independência financeira (FJP, 2005). Sendo assim, essa variável tem como objetivo analisar como os entrevistados entendem a importância de um alto desenvolvimento tributário e econômico do município e quais as dificuldades para que o mesmo seja alcançado;

- g) **participação da dívida na receita corrente líquida:** indica em que proporção a dívida do município está excedendo a sua receita. Para o município ter equilíbrio fiscal e ter capacidade de gerência financeira, o mesmo deverá não exceder sua receita. Sendo assim, busca-se por meio dessa variável identificar quais as dificuldades dos gestores públicos em conseguir atender suas demandas sem ultrapassar essa margem (FREITAS JR, 2009);
- h) **esforço orçamentário em educação e saúde - % investido do orçamento:** 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 (FREITAS JR, 2009). Sendo assim as questões foram feitas de modo a captar dos entrevistados qual foi o esforço orçamentário que as gestões investigadas realizaram para essas áreas e quais as maiores dificuldades para estarem realizando esse esforço.

## **5 METODOLOGIA DA PESQUISA**

Neste capítulo é apresentado o método científico que foi utilizado no desenvolvimento da pesquisa. Todo trabalho científico deve estar fundamentado em métodos para que seus objetivos sejam alcançados e seus resultados sejam aceitos pela comunidade acadêmica. Assim, é necessário que a questão da pesquisa, os métodos e técnicas utilizados, o delineamento da pesquisa, as definições constitutivas e operacionais das categorias de análise, a coleta de dados e forma de análise fiquem esclarecidos.

### **5.1 Método da pesquisa**

Tomando-se por base a classificação da pesquisa apresentada por Vergara (1997), esta pesquisa é do tipo descritiva. Este tipo de pesquisa, para Martins (1997, p.8), é aquela que “tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem como o estabelecimento de relação entre variáveis e fatos”. No entanto, Andrade (2003, p.124) aponta que, na pesquisa descritiva, “os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles”.

Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, existem duas perspectivas para a realização da pesquisa: a pesquisa quantitativa e a qualitativa (RICHARDSON, 1989).

A pesquisa quantitativa significa transformar opiniões e informações em números para possibilitar a classificação e análise. Exige o uso de recursos e de técnicas estatísticas. Para Richardson (1989), esta modalidade de pesquisa caracteriza-se pelo emprego da quantificação desde a coleta das informações até a análise final por meio de técnicas estatísticas, independente de sua complexidade. Oliveira (2002) aponta que o método quantitativo é empregado



no desenvolvimento de pesquisas descritivas de âmbito social, econômico, de comunicação, mercadológicas e de administração e representa uma forma de garantir a precisão dos resultados, evitando distorções.

Entretanto a pesquisa qualitativa considera que há uma relação indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. Neste tipo de pesquisa, conforme Godoy (1995) e Richardson (1989), os dados não são analisados por meio de instrumentos estatísticos, pois a mensuração e a enumeração não são o foco deste tipo de pesquisa. Para Minayo (1996) as pesquisas qualitativas nas ciências sociais trabalham com significados, motivações, valores e crenças, dos quais não podem ser simplesmente reduzidos às questões quantitativas, pois que, respondem a noções muito particulares. Nesta pesquisa foram utilizadas propositalmente as duas abordagens. A abordagem quantitativa foi utilizada como referência para a abordagem qualitativa, de modo que de posse dos dados quantitativos partiu-se para a contraposição com as interpretações que os sujeitos da pesquisa fazem em relação às mesmas variáveis utilizadas na abordagem quantitativa. Sendo assim, neste estudo, as duas abordagens foram colocadas em diálogo entre si.

## **5.2 Universo da pesquisa**

Para a definição do universo da pesquisa foi considerado primordialmente a pesquisa de Freitas Jr (2009), que estuda a adoção ou não do gerencialismo na administração pública municipal dos municípios do Sul de Minas Gerais por meio de indicadores. Tal pesquisa revela que a adoção do gerencialismo ainda é bastante singela e que apenas 39 municípios do total de 177 pesquisados, podem ser considerados com tendências gerenciais.

A partir dessa constatação, fundamentou-se o problema da presente pesquisa, que consiste em analisar quais as razões que dificultam ou impedem a

adoção efetiva do modelo gerencial na administração pública municipal, apesar do esforço do Estado nos últimos 15 anos para a efetivação do modelo, especificamente, do Estado de Minas Gerais por meio do “Choque de Gestão”. O seguinte passo foi identificar um município em potencial, entre os 177 pesquisados no estudo de Freitas Jr (2009), que pudesse responder tal problema.

Após um estudo sobre os 177 municípios pesquisados por Freitas Jr. (2009) constatou-se que o município de Lavras, apesar de ter em suas últimas gestões administrativas um partido que acredita no modelo gerencial, não faz adoção do mesmo de forma integral. Considerando essas características, a administração pública do município de Lavras foi considerada pertinente para o presente estudo.

No Capítulo 6 do presente trabalho, mais especificamente na sessão 6.1, é feita uma breve descrição do município de Lavras e da região sul de Minas Gerais, onde o mesmo está localizado. Aborda-se nessa seção algumas de suas características demográficas e econômicas.

### **5.3 Coleta dos dados**

Para a coleta de dados foram utilizados dados secundários e primários correspondendo às abordagens quantitativa e qualitativa, respectivamente. Os dados secundários foram utilizados para responder ao primeiro objetivo específico da presente pesquisa, que constitui em analisar o desempenho dos indicadores e/ou variáveis que compõem o Índice de Administração Pública Gerencial (Quadro 2), nas duas últimas gestões (2001 a 2004 e de 2005 a 2008) do município em questão. Entretanto, os dados primários foram utilizados para alcançar o segundo objetivo específico, do qual buscou identificar e analisar a percepção dos ocupantes de cargos dirigentes (prefeitos, vereadores, secretários)

da administração pública municipal de Lavras/ MG a respeito dos entraves para a adoção efetiva do modelo gerencial.

O referido Índice de Administração Pública Gerencial (FREITAS JR, 2009) utilizado na presente pesquisa é composto de quatro indicadores (Recursos Humanos; Instrumentos de Gestão; Articulações Institucionais e Participação dos Cidadãos; Responsabilidade Fiscal e Aplicação Eficiente dos Recursos) e mais 23 variáveis das quais fazem parte das dimensões Institucional-Administrativa e Econômica-Financeira, como especificado na seção 4.3 desta dissertação.

Dessa forma, segue o Quadro 2 onde são apresentados os indicadores e variáveis que foram analisados.

Quadro 2 Índice de administração pública gerencial municipal

Índice de administração Pública Gerencial Municipal	Componente institucional-Administrativo	Recursos Humanos	Quantidade de funcionário para cada 100 habitantes
			% de funcionários com ensino superior –
			% de funcionários com pós-graduação
		Instrumento de gestão	Existência de administração indireta
			Existência de código de obras
			Existência de lei de parcelamento do solo
			Existência de lei de zoneamento
		Articulação interinstitucional e participação do cidadão	Existência de plano diretor
			Existência de cobranças de IPTU
			Quantidade de conselhos gestores existentes
			Existência de consórcio público com outros entes federativos
			Existência de convênios ou parceria com o setor privado
	Componente econômico-financeiro	Responsabilidade Fiscal e aplicação dos recursos	Existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal
			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			

Fonte: Freitas Jr (2009, p. 67)

Vale lembrar que esses indicadores e variáveis representam categorias da administração pública gerencial já referenciadas na revisão bibliográfica do Capítulo 4, seção 4.3 e nas temáticas gerenciais elaboradas por Freitas Jr (2009) e que será referência para a elaboração da coleta e análise dos dados na presente pesquisa.

Dessa forma, para o alcance do primeiro objetivo específico deste trabalho, utilizou-se de dados secundários. As fontes utilizadas para a obtenção de tais dados foram: Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais (ZEE-MG), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS).

O Zoneamento Ecológico-Econômico tem como objetivo “subsidiar o planejamento e orientação das políticas públicas e das ações em meio ambiente nas regiões, por meio de um macrodiagnóstico do Estado”, onde se utiliza de critérios como sustentabilidade econômica, social, ecológica e ambiental (CARVALHO et al., 2008, p. 4).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desenvolve uma pesquisa denominada “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, na qual seus dados dizem respeito à existência de serviços municipais, finanças públicas e aplicação dos recursos, existência de programas sociais, infraestrutura urbana, estrutura administrativa e instrumento de planejamento adotados pelas prefeituras nos municípios brasileiros (IBGE, 2006).

A base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) expressa o nível de desenvolvimento de cada município mineiro, considera-se as dimensões como educação, saúde, segurança pública, emprego e renda, demografia, gestão, habitação, infraestrutura e meio ambiente, cultura, lazer e desporto (FJP, 2005).

Outra fonte utilizada para a obtenção desses dados foi a pesquisa documental que, segundo Godoy (1995), inclui inscritos, estatísticas e elementos

iconográficos. Desse modo, alguns dados foram capturados junto à documentação disponibilizada pela prefeitura e suas secretarias.

Para o alcance do segundo objetivo específico utilizou-se de dados primários. O método utilizado para obtenção de tais dados foi a aplicação de entrevistas semiestruturada com os sujeitos identificados.

A entrevista é uma técnica de coleta de dados “em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas com o objetivo de obtenção de dados que lhe interessam à investigação” (GIL, 1999, p. 117). Sellitz et al. (1997, p. 273) afirmam ainda que esse tipo de técnica é “bastante adequada para a obtenção de informações sobre o que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer ou fizeram, bem como sobre suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes”. De um modo geral, a entrevista é a técnica mais usada nas pesquisas qualitativas. Em sentido genérico, pode-se considerar entrevista todo ato de comunicação verbal. Em sentido estrito é considerada a colheita de informações sobre determinado tema (MINAYO, 1996).

As entrevistas são divididas em três categorias: estruturada; semiestruturada; e não estruturada. No presente trabalho, utiliza-se a entrevista semiestruturada, devido ao fato desta demonstrar-se mais apropriada para o alcance dos objetivos propostos. Esse tipo de entrevista caracteriza-se pela existência de uma direção previamente preparada que serve de eixo orientador ao desenvolvimento da entrevista, no entanto, não exige ordem rígida nas questões, sendo flexível ou facilmente adaptada. Segundo Flick (2004), a entrevista semiestruturada tem como uma de suas metas revelar o conhecimento existente de modo a poder expressá-lo na forma de resposta, tornando-se, assim, acessível à interpretação (FLICK, 2004).

Por sua vez, a entrevista semiestruturada, de acordo com Triviños (1987, p.146):

“(...) parte de questionamentos básicos, fundamentado nas teorias e nas hipóteses que interessam à pesquisa, oferecendo-lhe uma diversidade de interrogativas a partir das respostas dos entrevistados (informantes), ou seja, no momento que o informante, seguindo espontaneamente a sua linha de pensamento, responde os questionamentos feitos pelo investigador, esta resposta poderá gerar uma série de novos questionamentos e a partir desse momento o informante passa a participar da elaboração do conteúdo questionado pela pesquisa.

Assim, a entrevista semiestruturada busca a caracterização genérica dos entrevistados, ao mesmo tempo em que abre espaço para a manifestação de suas experiências, opiniões, pontos de vista, percepções, histórias, etc. Essa técnica permite a obtenção de respostas livres e espontâneas dos informantes, conjuntamente com a valorização da atuação do entrevistador.

Na presente pesquisa as entrevistas foram realizadas com o corpo dirigente (prefeitos, chefe de gabinete, vereadores e secretários) das duas últimas gestões municipais do município, ou seja, dos participantes dos mandatos dos anos de 2001 a 2004 e de 2005 a 2008. Um questionário com perguntas abertas foi elaborado com base nos indicadores e variáveis pertencentes ao Índice de Administração Pública Gerencial (Quadro 2) que foram levantados na abordagem quantitativa. Houve também a preocupação de elaborar questões que permitissem aos entrevistados a liberdade necessária para expressarem-se da melhor maneira possível.

O mesmo roteiro de perguntas (ANEXO 01) foi aplicado para todos os entrevistados, permitindo-se, ao mesmo tempo, o levantamento de dados mais sistematizados. Foram aplicadas treze entrevistas. Para seis dos entrevistados as questões se remetiam a gestão de 2001 a 2004, já para sete dos entrevistados as mesmas perguntas se remetiam a gestão de 2005 a 2008, ou seja, um número equilibrado de entrevistados para cada gestão.

Todas as entrevistas foram gravadas com a permissão dos entrevistados e, posteriormente, transcritas. Visando a preservação da identidade dos entrevistados, a eles foi prometida a não-identificação quando da análise e apresentação dos dados. Cada entrevista durou em média uma hora.

#### **5.4 Análise dos dados**

Para a análise dos dados obtidos por meio de fontes secundárias, que se direcionavam a alcançar o primeiro objetivo específico do trabalho, utilizou-se de uma análise estatística descritiva.

A estatística descritiva consiste em descrever e estudar as características de um fenômeno estudado. No seu âmbito faz-se a escolha, classificação e organização de dados, procurando-se sintetizar e representar de forma compreensível e sintetizada a informação contida em conjunto de dados. Para Spiegel (1976, p. 13) a análise descritiva “procura somente descrever e analisar um certo grupo, sem tirar quaisquer conclusões ou inferências sobre um grupo maior”.

Para a organização, dois ou mais métodos de organização são utilizados para descrever com clareza os dados coletados. Alguns desses métodos são: gráficos dos dados na ordem cronológica, distribuição e histogramas de frequência, características amostrais, medidas de tendência central e medidas de dispersão (SPIEGEL, 1976). No presente trabalho, os dados estatísticos foram organizados por meio de gráficos e tabelas definidas por uma ordem cronológica. De posse dos dados e dos gráficos e tabelas construídas foi realizada uma descrição dos dados de cada indicador e/ou variáveis que compõem o Índice de Administração Pública Gerencial (Quadro 2) no município de Lavras no período de 2001 a 2008, que permitiu a caracterização de tal período.



Para a análise dos dados primários que se constituía dos dados das entrevistas transcritas, dos quais direcionaram-se para o alcance do segundo objetivo específico do estudo, utilizou-se do método Análise de Conteúdo, que segundo Bardin (2004, p. 42), consiste em:

“[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”.

Desenvolvida a partir do início do século XX, inicialmente com o intuito de buscar os sentidos de artigos e propagandas da imprensa escrita nos Estados Unidos, foi posteriormente aperfeiçoada tornando-se uma metodologia mais bem definida por volta dos anos de 1940 e 1950 por E. Berelson, auxiliado por P. Lazarsfeld, ao defini-la como “uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação” (BARDIN, 2004, p. 16).

Bardin (2004, p.44) ressalta ainda que essa técnica em si, “procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça”, ou seja, busca-se compreender ou desvendar os significados implícitos em palavras, frases ou expressões nos enunciados das entrevistadas. Em outras palavras, busca-se compreender as relações que poderiam ser estabelecidas entre os fragmentos discursivos e o contexto cultural, histórico e social.

Segundo Vergara (2008), a análise de conteúdo é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema. Presta-se tanto aos fins exploratórios, ou seja, de descoberta, quanto aos de verificação, confirmando ou não hipóteses ou suposições preestabelecidas. Grandes quantidades de dados podem ser tratadas,

bem como armazenadas com o auxílio de programas de computador. Contudo, a interpretação cabe ao pesquisador. Bardin (2004), assim como Laville e Dionne (1999), afirmam ainda que para esse tipo de análise exige-se categorias exaustivas, mutuamente exclusivas, objetivas e pertinentes.

A técnica de análise de conteúdo se compõe de três grandes etapas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos dados dos resultados. A etapa da pré-análise consiste na exploração do material e o tratamento dos resultados por meio de um plano de trabalho com procedimentos bem definidos, porém pautando-se em flexibilidade. Da etapa de exploração do material parte-se para a efetivação do plano criado na etapa anterior. Na última etapa busca-se tornar os resultados brutos em significativos e válidos por meio da categorização, que consiste na classificação dos elementos segundo suas semelhanças e por diferenciação, com posterior reagrupamento, em função de características comuns (BARDIN, 2004).

Bardin (2004) ainda destaca que a organização de categorias não é uma etapa obrigatória da análise de conteúdo, mas certamente a mais usada. Esta técnica consiste em reunir um grupo de elementos sob um título genérico, definido em razão de características comuns aos mesmos.

No processo de categorização, as categorias para a análise são definidas conforme a grade de análise escolhida. A grade de análise consiste em organizar os temas oriundos voltados ao objetivo proposto no estudo. Vergara (2008) propõe três tipos de grades de análises. A grade aberta, na qual algumas categorias são definidas com base nos dados coletados na pesquisa; a grade fechada, na qual as categorias são pré-determinadas; e a grade mista, na qual algumas categorias são determinadas preliminarmente, porém, é permitida a inclusão de outras durante o processo de análise (BARDIN, 2004).

No presente trabalho, utilizou-se do tipo de grade fechada, ou seja, categorias de análises pré-determinadas. As categorias utilizadas fazem parte do

Índice de Administração Pública Gerencial (Quadro 2) definido por Freitas Jr (2009) e que foi criado a partir de categorias representativas do referencial teórico sobre o modelo de administração pública gerencial

Dessa forma, todas as questões, referente ao questionário (ANEXO 01) aplicado aos entrevistados, foram elaboradas com base em cada uma dessas categorias e suas variáveis. Tal procedimento permitiu, após as entrevistas transcritas, que as análises identificassem as dificuldades existentes, segundo os entrevistados, para a adoção do modelo em questão.

Vale lembrar que, nas ciências sociais, a dinâmica de seus eventos torna os métodos de investigação sempre aproximativos e a vigência de suas conclusões sempre provisórias (OLIVEIRA, 2002).

### **5.5 Os sujeitos da pesquisa**

O critério utilizado para a escolha dos sujeitos entrevistados é o não-probabilístico por julgamento. A amostragem não seguiu princípios estatísticos, ficando a cargo do pesquisador a identificação daqueles que ocuparam cargos dirigentes e que eram considerados mais aptos a informar.

Foram entrevistadas 14 pessoas que durante as gestões pesquisadas ocuparam os seguintes cargos: prefeitos (01), chefe de gabinete (1), vereadores (4) e secretários (08). A fim de resguardar a identificação dos entrevistados, optou-se por nomeá-los como Entrevista 01, Entrevista 02, sucessivamente até Entrevista 14.

## **6 A GESTÃO DO MUNICÍPIO DE LAVRAS SOB A ÓTICA DO GERENCIALISMO (2001-2004 e 2005-2008)**

Neste capítulo são apresentados os resultados da pesquisa e as análises decorrentes, bem como uma breve caracterização do município estudado. Para tanto, este capítulo está estruturado em três partes: na primeira parte é apresentada a caracterização do município de Lavras, na segunda parte são demonstrados os resultados da pesquisa obtidos por meio dos dados secundários e na terceira parte os resultados por meio das análises das entrevistas.

### **6.1 Caracterização do município de Lavras**

A cidade de lavras está localizada no Sul de Minas Gerais, região que contempla 177 municípios, dos quais 155 classificados como de pequeno porte, ou seja, possuem menos de 50 mil habitantes. Somente três municípios, entre os 177, são considerados de grande porte, os quais possuem mais que 100 mil habitantes: Poços de Caldas, Pouso Alegre e Varginha (VEIGA, 2005). O ZEE utiliza-se das bacias hidrográficas que cortam a região para estabelecer suas fronteiras.

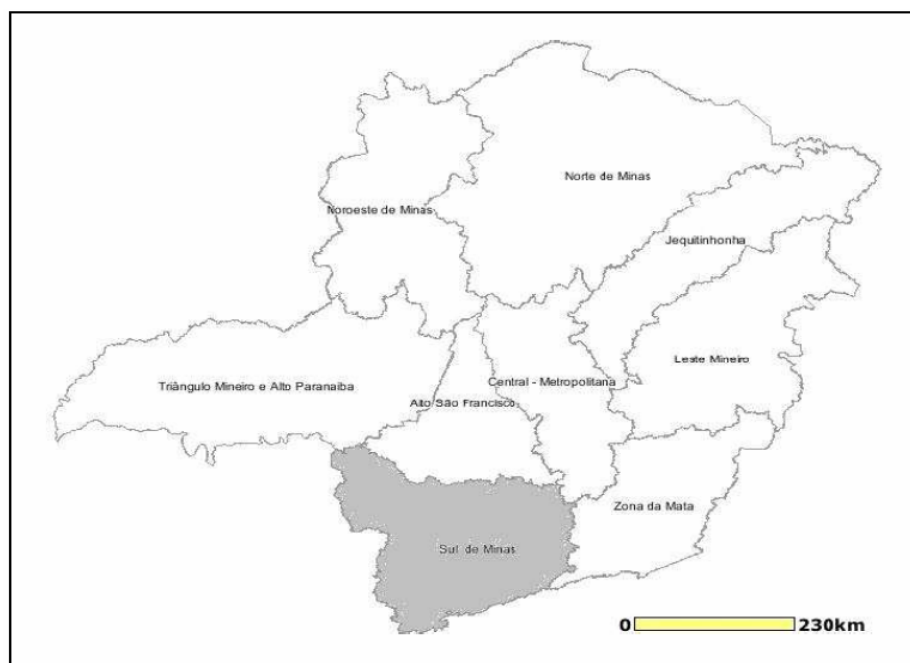


Figura 1 Regiões de Minas Gerais segundo ZEE  
Fonte: Minas Gerais (2010)

Em 1729, os bandeirantes Bueno da Fonseca e seu filho Diogo Bueno da Fonseca, colonizadores em busca de metais preciosos, foram os fundadores de Lavras, denominando-a, primeiramente, de Campos de Santana das Lavras do Funil. Posteriormente, em 19 de junho de 1813 transformou-se em freguesia, em 13 de outubro de 1831 em município e em 20 de julho de 1868 em comarca, onde obteve sua emancipação política e administrativa (LAVRAS, 2010).

O município ocupa uma área de 565 Km<sup>2</sup>, com uma população de 92.171 habitantes em 2010 (IBGE, 2010). Segundo O Índice Mineiro de Responsabilidade Social cerca de 94% da população lavrense reside na área urbana. Ainda, segundo a mesma fonte, o Produto Interno Bruto local correspondia a 1.174.706 milhões de reais e o Produto Interno Bruto per capita a R\$13.437,00 no mês de dezembro de 2008.

Com relação às características sociais, econômicas, institucionais e ambientais do município de Lavras tomou-se como referência os dados do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG), concluído em 2007. Para medir a potencialidade social de cada município, o ZEE-MG classificou-os em cinco categorias: muito favorável, favorável, pouco favorável, precário, muito precário. Nessa classificação, o município de Lavras encontra-se na categoria muito favorável, em todos os aspectos analisados, o que significa que o município apresenta capacidade ou condições sociais, econômicas e institucionais muito favoráveis como ponto de partida para o desenvolvimento sustentável.

O Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Lavras, relativo ao ano de 2000, corresponde a 0,819, onde a mesma se posiciona como a sexta localidade do sul de Minas Gerais, a 14ª localidade do Estado e a 239ª do país (PNUD, 2000).

Quanto à política, o município de Lavras teve em seu comando como prefeito na gestão de 2001 a 2004 um aliado do Partido Progressista Brasileiro (PPB), e na gestão de 2005 a 2008 um aliado do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), sendo esse último o partido que viabilizou a reforma da administração pública brasileira dos anos de 1990 e a promulgação do modelo gerencial no Brasil (PAES DE PAULA, 2005).

Porém, conforme Freitas Jr (2009) o município de Lavras, apesar de ter em sua gestão administrativa um partido que acredita no modelo gerencial, não faz adoção do mesmo de forma integral. Considerando ainda a pesquisa de Freitas Jr, que teve como objetivo analisar os municípios do sul de Minas Gerais quanto ao uso que os mesmos fazem do modelo gerencial, o município de Lavras encontra-se dentro da categoria “B”, ou seja, corresponde a um município que se utiliza um pouco mais do que 50% dos parâmetros do gerencialismo, porém ainda faz uso de outros modelos (FREITAS JR, 2009).

Identificou-se que, por meio da pesquisa de Freitas Jr (2009), o município de Lavras obteve a pontuação total de 0,59472, ficando classificado em nono lugar entre os 177 municípios pesquisados. Conforme Tabela 2, pode-se observar o desempenho de cada indicador analisado na referenciada pesquisa.

Quadro 3 Desempenho dos indicadores de administração pública gerencial no município de Lavras

Índice de administração Pública Gerencial Municipal	Componente institucional-administrativo	Recursos Humanos	<b>0,34978</b>
		Instrumento de gestão	<b>0,8700</b>
		Articulação interinstitucional e participação do cidadão	<b>0,388</b>
	Componente econômico-financeiro	Responsabilidade Fiscal e aplicação dos recursos	<b>0,6696</b>

Fonte: Adaptado de Freitas Jr (2009)

Portanto, entende-se que os indicadores Recursos Humanos e articulação interinstitucional e participação do cidadão são aqueles identificados como sendo os de menor desempenho, ou seja, aqueles que menos se articulam por meio dos moldes gerencial. Pode-se considerar que seja o desempenho desses indicadores que mais dificultam a adoção integral do gerencialismo no município de Lavras. Reforça-se, portanto, mais uma vez, a pertinência do estudo em questão. Espera-se que o mesmo possa contribuir para a criação de alternativas que permitam o desempenho desejado de cada indicador.

## **6.2 Indicadores de gestão**

### **6.2.1 Indicador recursos humanos**

Conforme especificado na metodologia deste trabalho, o indicador Recursos Humanos 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.

Nessa primeira variável os números não demonstram um resultado satisfatório. Pode-se perceber no Gráfico 1, que entre 2001 e 2008 o aumento do número de funcionários públicos no município foi, proporcionalmente, maior do que o aumento da população. Em 2001 o índice era de 2,3 funcionários para 100 habitantes, já em 2008 esse índice aumenta visivelmente para 2,96 funcionários por 100 habitantes. Essa variável mostra que o grau de eficiência na utilização de pessoal empregado na prefeitura sofreu uma queda significativa. Isto significa maiores gastos dos recursos públicos com folha de pagamento de pessoal, o que pode representar ineficiência na gestão de pessoal. Isto mostra, também, que não há competição na prestação de serviços que pudesse trazer mais eficiência, ou seja, não há concorrência interna e externa na prestação de serviços oferecidos pela prefeitura municipal. Como observa Osborne e Gaebler (1995), estes aspectos podem afetar a inovação, o orgulho e a motivação dos servidores públicos.

Segue gráfico abaixo com o resultado da primeira variável.



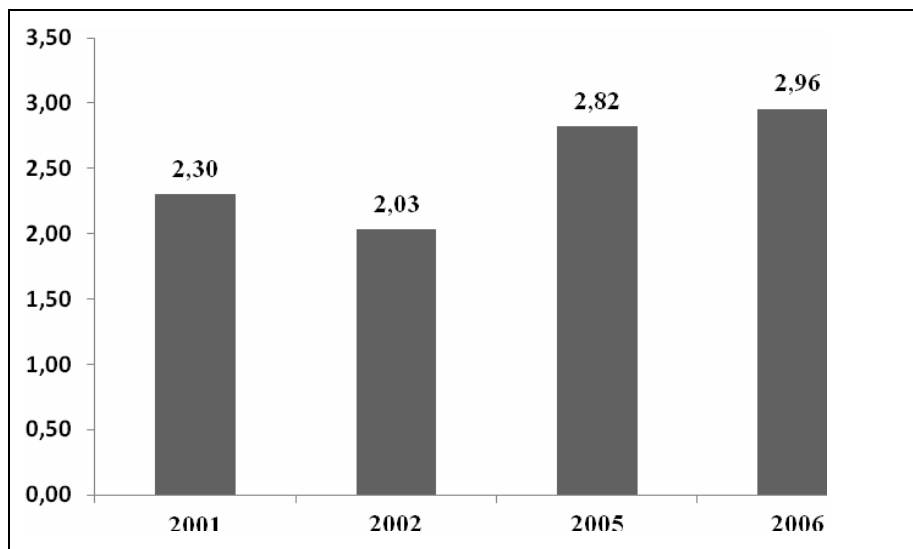


Gráfico 1 Quantidade de funcionários para cada 100 habitantes

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do IBGE 2010

Os resultados das entrevistas confirmam esses aspectos observados nos resultados dos dados quantitativos. Neste sentido, apresenta-se abaixo um dos principais argumentos dos entrevistados em relação à variável quantidade de funcionários para cada 100 habitantes.

*Suficiente (quantidade de funcionário para atender a demanda de serviço do município) era. [...] o problema é que [...] **funcionários de prefeituras não gostam de trabalhar**, essa é uma realidade, se ele puder enrolar no serviço, o que ele puder fazer ele faz. (Entrevista 03)*

*Eu acho que esse número (de funcionário) excessivo de pessoas realmente poderia ser menor, agora como se trata de administração pública é, o poder público trabalha muito com o social porque se não for ali o local de trabalho daquela pessoa ela pode ter dificuldade de se manter também então há um paradoxo ai entre poder ter um número menor porque tecnologicamente isso é possível e ver o outro lado social também das pessoas, do grupo, da comunidade. Se deixar quinhentas pessoas sem trabalho na prefeitura, são quinhentos problemas que vamos ter*

*também, desemprego que gera outro e desencadeiam outras coisas né, [...], então eu acho que é todo um paradoxo que tem que ser resolvido. (Entrevista 08)*

*Hoje para a realidade do serviço, teria que ter até mais funcionários, mas com a lei de responsabilidade fiscal, que você tem que ter um percentual de funcionários em detrimento da quantidade salarial não pode contratar mais. [...] infelizmente a realidade do nosso município, financeira, não é o ideal para que se tivesse a mão de obra necessária. (Entrevista 12)*

Para a maioria dos entrevistados o número de funcionários era suficiente nas gestões pesquisadas, e até mesmo mais que suficiente, para atender a demanda de serviços prestados à população. Eles afirmam que o número de funcionários poderia ser ainda mais reduzido, ao mesmo tempo prestando serviços com eficiência à população.

Porém, percebe-se falta de ações que pudessem preparar e adequar funcionários considerados pelos entrevistados como “ociosos” para novas demandas de trabalho.

*[...] o número era suficiente sim, poderia ser que não estava direcionado adequadamente, devia ter algum setor que estava meio inchado e outro setor com falta de demanda [...]. (Entrevista 09)*

Nesse sentido, a prefeitura do município de Lavras não tem adotado o princípio gerencial denominado *downsizing* como estratégia de sua administração, como considera Resende:

“As políticas de *downsizing*, ou redução do número de funcionários públicos, como estratégia de reforma da administração pública, têm sido um dos componentes das reformas gerenciais no mundo desenvolvido e em desenvolvimento” (REZENDE, 2000, p. 120).

O aumento do número de funcionários evidenciado por meio dos dados quantitativos confirma a falta de adoção do princípio gerencial acima referenciado. O que se tem, tanto por meio dos dados quantitativos quanto pelo relato dos entrevistados, é que a prefeitura dispunha de recursos humanos, mas não os utilizava de forma adequada em termos de competências, habilidades e motivação para o trabalho. De forma a contornar tal problema, a prefeitura utilizou de velhas normas burocráticas, ou seja, novas contratações ao invés de capacitar aqueles funcionários “ociosos”.

Além do aumento da folha de pagamento, pode-se perceber consequências ainda mais agravantes, como a falta de valorização do servidor e a desmotivação dos mesmos, quando na verdade o novo contexto da administração pública busca a implantação de uma cultura de valorização, satisfação e comprometimento de todos os colaboradores para atingir os objetivos e as metas (GIACOMINI et al., 2001).

Osborne e Gaebler (1995) citam experiências de prefeitos e administradores de cidades nos Estados Unidos que se utilizaram de novas estratégias para valorizar seus funcionários e romperam com os sistemas das normas burocráticas, de forma a valorizá-los e incentivá-los. Os resultados satisfatórios alcançados podem ser percebidos por meio de declarações como a do prefeito da cidade de Phoenix, após resultados alcançados por seu diretor de Serviços Públicos, Ron Jensen: “Não eram mais burocratas municipais, e nem pessoas com um emprego confortável. Em seu próprio desempenho na competição, vieram uma prova de que eram realmente bons” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 82).

Com relação à variável % de funcionários com ensino superior/pós-graduação, o percentual de funcionários ativos com curso superior é baixo, o que denota a falta de plano de formação e qualificação dos servidores públicos municipais, reforçando, com isso, a probabilidade de ineficiência na prestação

de serviços, o que agrava ainda mais esta situação ao se observar o número de servidores com pós-graduação que, em 2008, do total de 2.699 servidores ativos, apenas 178 possuíam pós-graduação, ou seja, representavam 6,6% do total de funcionários, conforme dados do IBGE (2008). É relevante observar que há no município um grande número de cursos superiores oferecidos por universidades públicas e privadas, fato que poderia facilitar e estimular os funcionários cursarem ensino superior. No entanto, isto não acontece.

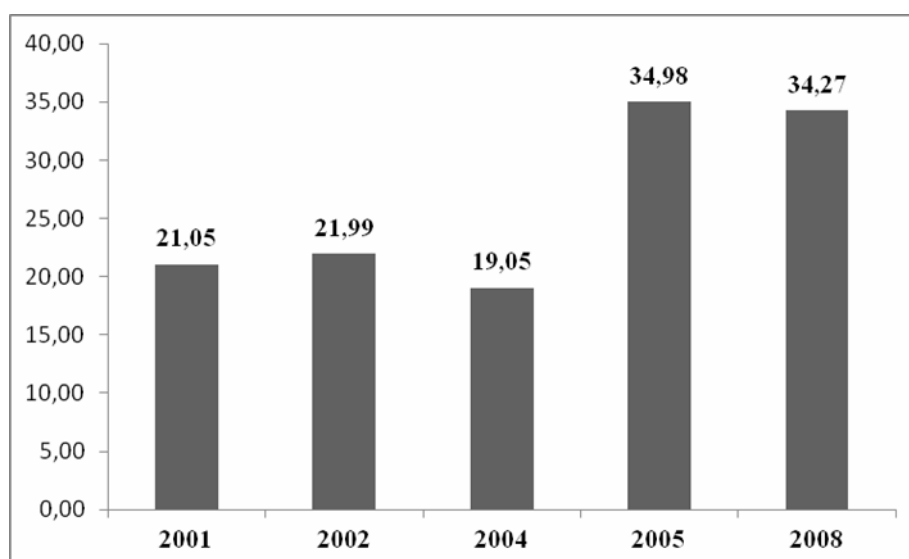


Gráfico 2 Porcentagem de funcionários com ensino superior

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do IBGE 2010

Para Salazar et al. (2008, p. 103) servidores públicos qualificados em nível superior “estão mais qualificados e habilitados a exercerem as diversas atividades requeridas da administração pública, sejam aquelas ligadas à gestão municipal, sejam referentes à prestação dos diversos serviços que a prefeitura oferece”. Considerando essa afirmação de Salazar et al. (2008), uma das questões efetuadas aos entrevistados teve como intuito verificar se os mesmos

possuíam essa visão da importância da formação em nível superior para os funcionários públicos. Seguem alguns relatos dos entrevistados quando questionados sobre essa questão:

*Acho que a maior parte não necessita não. Eu acredito que não. (Entrevista 04)*

*Os servidores que ocupam cargos de maior importância, [...], podem ser, mas na maioria não são. (Entrevista 07)*

***Prefeituras de uma maneira geral, investem pouco nisso (qualificação dos funcionários). [...]. Iniciativas esporádicas têm, mas não existe uma consciência de que a qualificação seja necessária para um bom desempenho, de uma maneira geral isso não acontece. (Entrevista 06)***

*Não há de uma maneira geral, nas prefeituras, uma grande preocupação com a qualificação dos funcionários. (Entrevista 08).*

***A prefeitura eu acho que ela faz muito pouco curso de treinamento, essa parte aí, ela deixa a desejar. (Entrevista 11)***

Para os entrevistados a formação superior não é algo que qualifique e habilite os funcionários públicos a exercerem suas atividades de forma mais eficiente para transformar a administração pública. Contrariamente, Levy (2001) explica que a capacitação tem um enorme papel a cumprir no sentido de reposicionar o setor público sim, e ainda ressalta a motivação que a capacitação pode promover. Para a autora a capacitação tem um espaço decisivo no serviço público, assim como em outras organizações, pois o Estado é uma das maiores organizações existentes neste país onde há uma pluralidade de funções que estão se transformando continuamente; o que demanda um processo de recapacitação e requalificação no mesmo ritmo, tendo em vista as grandes transformações que vêm ocorrendo na sociedade do conhecimento (LEVY, 2001).

Quando perguntado diretamente aos entrevistados qual seria, na visão deles, os entraves para o funcionário público fazer cursos de graduação e pós-graduação, fica claro mais uma vez que isso se dá devido a uma questão organizacional, ou seja, de falta de incentivo e cobrança de resultado por parte da gestão dirigente. Além disso, os entrevistados mencionam que há desinteresse por parte do servidor público devido à política de estabilidade que os funcionários gozam. Para eles o direito a esta estabilidade faz com que o funcionário público se acomode e não se interesse em buscar possibilidades de crescimento profissional, pois não possuem a preocupação de serem julgados ou punidos.

*Eu acho que existe* (interesse dos funcionários em se qualificar), *o problema é mais uma questão de cultura organizacional, ele entrou e ficou naquele marasmo, ele passou no concurso, “ah to aqui e ninguém me tira mais” e as pessoas tendem a se acomodar se não são dados desafios, não é!?* (Entrevista 10)

*Falta de repente um pouco de incentivo, um pouco de esclarecimento para que o servidor possa querer se qualificar.* (Entrevista 12)

*O que realmente faltava (para a qualificação do funcionário) era uma motivação por parte do gestor.* (Entrevista 12)

*De repente uma política do governo né, uma política de quem está no poder para incentivar o funcionário a se capacitar.* (Entrevista 13)

*[...] eu acho que falta ainda uma gestão muito clara da evolução da administração da gestão [...] essa questão de mexer com os funcionários e fazer com que eles acordem para essa situação e vejam a chance de crescimento, [...].* (Entrevista 14)

Para Penengo (1997, p. 84) o gerente público, nos processos de mudanças administrativas, tem papel fundamental no sentido de maximizar o fator humano, e para isso recomenda aos mesmos a “incentivar a capacidade

criativa e inovadora dos empregados, visto que é o motor que impulsiona o desenvolvimento”. A falta de incentivo por parte dos dirigentes público entrevistados pode ser um fator que leva os servidores ao comodismo e conseqüentemente ao não interesse em se qualificar. Por meio das análises acima percebe-se que os entrevistados não percebem ou não relacionam a qualificação do servidor público para o alcance dos objetivos estabelecidos pela administração municipal, conseqüentemente não “cobram” e não incentivam os mesmos a se qualificarem. Vira-se um ciclo vicioso, onde a atitude de um influencia a do outro.

Com relação à variável existência de administração indireta, nota-se por meio dos dados disponibilizados pelo IBGE que somente no ano de 2004 o município de Lavras fez uso de administração indireta. Considerando um resultado espantoso e o discurso dos gestores entrevistados que não condiziam da mesma forma, teve-se a necessidade de buscar analisar esses dados por meio de documentos da própria instituição pesquisada, ou seja, checkou-se pessoalmente por meio de documentação disponível na prefeitura do município a existência ou não de administração indireta nos anos entre 2001 a 2008.

Por meio de pesquisa *in loco*, a existência de administração indireta no município de Lavras foi confirmada em todos os anos pesquisados, ou seja, de 2001 a 2008 houve, de alguma forma, a contratação de algum serviço terceirizado pela administração pública do município. A terceirização de serviços pode estimular a competição, induzir os custos por meio de uma gestão que enfatiza metas, além de proporcionar autonomia gerencial, ou seja, pode fazer com que a administração pública aumente a efetividade, eficiência e responsabilidade na forma como os serviços são oferecidos (OSBORNE; GAEBLER, 1995). Porém, alguns autores lembram que é preciso que os gestores públicos tenham capacidade para a coordenação da contratação desses

serviços, para que o custo não seja maior que o benefício (MANNING et al., 2009).

Apesar dos dados quantitativos demonstrarem a presença dessa articulação tão importante nas gestões pesquisadas, teve-se por meio das entrevistas o interesse de averiguar qual era para os entrevistados a importância ou não da existência dessas entidades na administração pública do município.

Por meio dos relatos percebe-se que há uma grande resistência por parte dos gestores para a contratação desses órgãos. Para eles há grandes desvantagens em utilizar a administração indireta. Uma das desvantagens mais ressaltadas pelos entrevistados foi a de que muitas vezes o serviço terceirizado não é efetuado de forma como foi contratado.

*Eu, sinceramente acho que a prefeitura poderia gerir sozinha todo o trabalho. Acho que teria uma condição melhor, mais empregos, e geralmente, **essas firmas terceirizadas são muito caras**, paga muito, eu acredito que a própria administração poderia cuidar dessas partes. (Entrevista 01)*

*O que acontece é que na maioria das vezes **é de péssima qualidade a obra a ser entregue para o município**. (Entrevista 01)*

*Acontece o seguinte, a firma ganha a licitação, **a prefeitura não fiscaliza e no fim das contas não fica boa a construção**. (Entrevista 04)*

***Você contrata de acordo com uma proposta e um perfil e na hora que ela tá dentro da administração ela não corresponde**. (Entrevista 06)*

*Eu, no meu ponto de vista, sou contrário a esses convênios, você faz o convênio e **nem sempre aquilo vai render para o município aquilo que deveria render**. Eu sou a favor de a prefeitura mesmo ir com o quadro dos seus funcionários, [...] do que fazer, de repente, uma parceria, alguma coisa. **Eu sou a favor de que fique só no quadro**. (Entrevista 11)*



*A falta de fiscalização é do próprio sistema, às vezes, né. Do próprio gestor, nem digo do prefeito, mas às vezes um secretário responsável pela pasta ele não desenvolve um trabalho bom. Aí quando o prefeito percebe isso aí, quando o cidadão vem à prefeitura e começa a questionar, aí é que as coisas vão ser apuradas [...]. (Entrevista 12)*

Conforme Manning et al (2009, p. 109), as terceirizações “tiram proveito da melhor capacidade operacional dos agentes privados, tendo potencial de melhorar tanto a responsabilidade quanto o desempenho”. Porém, para que isso aconteça é preciso que os gestores públicos façam uso de estratégias de fiscalização e acompanhamento eficientes que permitam questionar o que foi contratado. Uma fiscalização eficiente por parte do contratante, no caso da administração pública, permitirá que um possível resultado ruim não se concretize. Manning et al. (2009, p. 109) afirmam ainda que essa capacidade de coordenação e fiscalização de tais arranjos por parte do governo é imprescindível, pois “caso contrário, o custo pode superar o benefício”.

Conforme os entrevistados, houve no município uma falta de estratégia de fiscalização por parte da prefeitura para acompanhamento e averiguação dos serviços terceirizados, conseqüentemente, os resultados são ruins e não atende ao esperado. O uso da administração indireta não era o grande problema, até porque como os dados quantitativos demonstram essa é uma articulação que foi utilizada pela prefeitura em todos os anos pesquisados. O que aconteceu, como coloca os entrevistados, é certa “incapacidade” por parte dos dirigentes da administração pública local em se utilizar de meios de fiscalização e coordenação para o acompanhamento dos serviços contratados.

Kettl (2005, p. 115) afirma que para o sucesso das terceirizações é indispensável que as pessoas que atuaram no processo de compra desses serviços sejam treinadas e capacitadas “para atuarem como compradores

inteligentes”. Para o autor tal capacitação evita problemas posteriores, porém para isso é preciso indispensavelmente que os compradores saibam:

“determinar de antemão o que querem comprar; definir detalhadamente as especificações, para que os fornecedores saibam precisamente o que oferecer; e calibrar a produção para que o comprador possa avaliar a qualidade do que compra” (KETTL, 2005, p. 115).

O treinamento, a capacitação para a compra dos serviços talvez pudessem ser mecanismos para a superação da “incapacidade” dos dirigentes do município pesquisado. Proporcionaria maior capacidade gerencial dos gestores em averiguar e acompanhar os serviços prestados pela administração indireta e possivelmente se beneficiarem dos seus resultados.

Na percepção dos entrevistados, outro grande problema para a contratação da administração indireta é também a imagem que a sociedade tem sobre essa contratação.

*“Eu, sinceramente acho que a prefeitura poderia gerir sozinha esse trabalho. Acho que teria uma condição melhor, mais empregos, e geralmente, essas firmas terceirizadas são muito caras, paga muito, eu acredito que a própria administração poderia cuidar dessas partes”.* (Entrevista 03)

*Ah, eu acho que a população tem que entender. Por exemplo, se a obra é grande, com um porte grande, [...], a prefeitura não tem essa estrutura para estar fazendo uma obra dessa por conta própria, [...]. Pra isso que existem as empresas, [...] que têm condição de fazer essa terceirização.* (Entrevista 13)

*A sociedade enxerga na contratação do serviço por parte da prefeitura, uma forma de se livrar da responsabilidade. [...] a população enxerga isso (administração indireta) como uma forma de desviar recurso. [...]. Então essa consciência é muito ruim, por que às vezes as coisas poderiam ser feitas,*

*mas não se faz, [...] com medo do que vai dizer a opinião pública. (Entrevista 13)*

Pressionados por parte da sociedade, a administração pública local muitas vezes deixa de utilizar um mecanismo eficiente para manter a imagem de que todos os serviços precisam ser geridos pela administração pública local, de forma que se cumpra assim o dever de estar gerindo o bem estar social para a população por meio de empregos. Para Osborne e Gaebler (1995, p. 83) “[...] o monopólio, dentro do setor público, abriga ineficiência e inibe qualquer tentativa de mudança”.

Não há uma consciência de direcionar aos terceirizados os serviços dos quais a prefeitura não tem competência para realizar, de forma que esses (os terceirizados ou funcionários?) poderiam oferecer um trabalho com mais qualidade e eficiência para a população, simplesmente pelo fato de um “favor social”. Tal situação demonstra uma ponta de pressão política e social enfrentada pela administração pública do município, que dá indícios de uma postura autoritarista e patrimonialista, fatores esses renegados pelo modelo de administração pública gerencial.

### **6.2.2 Indicador instrumentos de gestão**

O indicador Instrumento de Gestão é composto pelas seguintes variáveis: (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. Por meio das pesquisas realizadas pelo IBGE e por meio de averiguações nas documentações disponíveis na prefeitura tem-se que dos cinco instrumentos pesquisados a prefeitura municipal de Lavras fez uso de quatro instrumentos em todos os anos pesquisados, somente o instrumento Plano Diretor não foi utilizado em todos os

anos. Porém, a obrigatoriedade do uso desse instrumento em municípios com mais de 20 mil habitantes começou a vigorar a partir do ano de 2008, quando o município já se utilizava do mesmo. Os instrumentos legais de gestão disponíveis nos municípios têm por objetivo propiciar um melhor desenvolvimento da gestão municipal, de forma que sejam capazes de colaborar com o alcance dos objetivos e necessidades mais relevantes do município e da sociedade (REZENDE; CASTOR, 2005). Sendo assim, pode-se verificar que a gestão municipal de Lavras possuiu institucionalmente, em todos os anos pesquisados, acesso à utilização desses mecanismos facilitadores de gestão, como demonstra quadro abaixo.

Quadro 4 Existência de instrumentos de gestão no município de Lavras/MG

<b>Instrumentos de Gestão</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Existência de código de obras	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Existência de lei de parcelamento	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Existência de lei de zoneamento	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Existência de plano diretor	<b>não</b>	<b>não</b>	<b>não</b>	<b>não</b>	<b>não</b>	<b>não</b>	sim	sim
Existência de cobrança de	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim

Fonte: Dados da pesquisa, 2010

Com relação à percepção dos dirigentes públicos do município a respeito da utilização desses instrumentos, segue abaixo os argumentos mais relevantes.

*[...] toda lei bem elaborada ela é uma peça principal para uma qualidade de vida dentro do município. (Entrevista 01)*

*É um crescimento ordenado, dimensionando todos os seguimentos. É bom ter um conjunto de leis bem ordenado, para você poder cobrar. (Entrevista 07)*

*Ah, sem dúvida que facilitam, por que quando você tem um problema, você vai à prefeitura. [...]. Então hoje o povo está muito atento e sabe tudo dessas leis, então hoje se você for construir num local que é inapropriado e para evitar uma ação judicial, a prefeitura já não aprova [...]. (Entrevista 08)*

*Esses aí são parâmetros que você segue para poder cumprir as normas [...] trabalhar em cima das diretrizes, dos parâmetros que têm que ser seguidos, ajuda muito. (Entrevista 10)*

De acordo com os relatos dos entrevistados e tendo como base os pressupostos da literatura sobre o uso de instrumentos legais, percebe-se que, de forma geral, os mesmos concordam que tais instrumentos facilitam sim a gestão do município. Entende-se que há por parte dos entrevistados uma relevante consciência da importância desses instrumentos para um bom desenvolvimento do município. Os entrevistados entendem que o planejamento, seguido de normas e metas, é importante para o alcance dos resultados.

*[...] você para administrar uma cidade, se você não tiver uma lei, não tiver regulamentos, não tiver normas, você não consegue implantar nenhum tipo de crescimento ordenado, que é o princípio da administração. (Entrevista 14)*

A utilização de termos como normas, procedimentos e leis podem parecer características de um modelo burocrático, modelo esse criticado pelos pressupostos do gerencialismo. Porém, Gurgel (2008) entende que o gerencialismo é um tipo de gestão que empresta da burocracia procedimentos que imprimem mais agilidade aos processos. Para o autor, esses procedimentos por meio de leis, normas, regulamentos burocratizam as práticas da administração pública (GURGEL, 2008). Para os entrevistados, em uma visão

gerencial, tais instrumentos direcionam os procedimentos, não deixando que sejam realizados desordenadamente, ou seja, que consigam alcançar os objetivos propostos.

*[...] facilitam de mais, por que ter parâmetros sempre é necessário. (Entrevista 04)*

Quando questionados sobre a utilização dos instrumentos, os entrevistados demonstram conhecimento sobre a existência desses instrumentos e afirmaram que a administração pública do município fez uso, se não de todos, da grande maioria deles.

*Eu diria que na maioria das vezes eles eram seguidos a risca. [...] se procurava seguir a risca, mesmo por que se não seguisse, em toda administração existe a fiscalização por parte do legislativo, então se procura fazer isso da melhor maneira possível. (Entrevista 05)*

*Para o plano diretor foi feita uma licitação, a Fundação João Pinheiro foi contratada, veio, fizemos audiências públicas, e tudo para poder, em parte cumprir a lei tendo o plano diretor. Mas também por que era uma necessidade em Lavras, né. Lavras é uma cidade que cresceu desordenadamente [...]. Isso aí era uma necessidade, o plano diretor. (Entrevista 11)*

Sobre as dificuldades de aplicabilidade desses instrumentos, os entrevistados colocam que o principal é a falta de cumprimento das normas desses instrumentos por parte da população e que isso muitas vezes ocorre por falta de fiscalização por parte da prefeitura.

*[...] o que acontece com maior frequência é o desrespeito às leis. Então, o que falta são mais fiscais, mais cobrança, uma forma de cobrança para que seja mais certa, mais rápida. Para quem, sirva de exemplo àqueles que tentem não cumprir*

*também. Então o que falta é um conjunto de ações para fazer com que as leis sejam cumpridas. (Entrevista 13)*

*[...] o povo não respeita a prefeitura, as leis municipais que existem. Hoje você tem lei pra tudo, mas infelizmente o povo também não ajuda e não respeita. (Entrevista 14)*

Novamente os entrevistados salientam a “incapacidade” da administração pública do município no agenciamento de fiscalização/acompanhamento dos seus processos. Percebe-se falta de iniciativa e criatividade por parte dos gestores do município em promover mecanismos para a implementação de ações direcionadas para mudanças organizacionais e sociais. Ckagnazaroff (2002) coloca que diante das reformas administrativas e da exigência de novos comportamentos, faz-se necessário que o gestor público esteja motivado a criar melhorias. O autor afirma ainda que “líderes da gestão pública podem se preocupar com os usuários, podem estar bem informados tanto sobre tecnologias de programas como sobre melhoria de performance” (CKAGNAZAROFF, 2002, p. 8). Diante do exposto, percebe-se certa resistência por parte dos gestores pesquisados em se comportarem de forma a atender as novas demandas das reformas administrativas no setor público.

### **6.2.3 Indicador articulações interinstitucionais e participação do cidadão**

A amostragem dos dados e relatos desse indicador está dividida em duas partes. Primeiramente são apresentados os dados e relatos sobre as articulações por meio dos indicadores consórcio público com outros entes federativos, convênios e/ou parceria com o setor privado, apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal e participação em comitê de bacia hidrográfica que estão mais relacionados a estratégias operacionais da administração. Em seguida apresentam-se os relatos referentes ao indicador

conselhos gestores, que entendemos estarem as articulações realizadas por meio desse artifício mais diretamente ligadas com a sociedade. Porém, os resultados são analisados de forma conjunta.

Quanto às variáveis existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal, existência de convênio ou parceria com o setor privado e existência de consórcio público com outros entes federativos também houve dificuldades para encontrar os dados de todos os anos que compreendem o período da pesquisa. No IBGE somente estão disponíveis para essas variáveis os dados dos anos de 2002 e 2005.

Considerando a existência de consórcio público com outros entes federativos houve uma grande evolução entre 2002 e 2007, ou seja, a prefeitura aumentou sua articulação de três consórcios com outros entes federativos para sete. Porém, quando analisadas as variáveis existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal e existência de convênio ou parceria com o setor privado visualiza-se que a quantidade de parceria de 2002 a 2007 diminuiu significativamente. Portanto tem-se que enquanto os consórcios com outros entes federativos aumentaram, os outros meios de articulações diminuíram, como pode ser observado no gráfico a seguir.



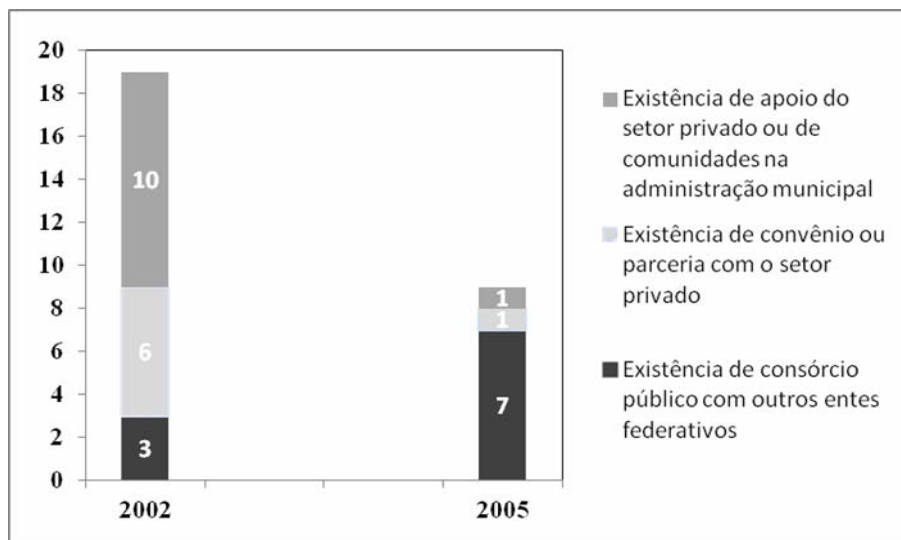


Gráfico 3 Articulações interinstitucionais

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados IBGE (2010)

Entende-se assim que isso represente um paradoxo. Pois, enquanto a prefeitura procurou se articular com outros entes mais distantes (municípios, Estados e União), afastou-se de convênios e parcerias com o setor privado, do seu apoio e de comunidades.

Quanto à variável participação em comitê de bacia hidrográfica verificou-se que somente nos anos 2001, 2002 e 2003 é que o município de Lavras não participou desse comitê. No entanto, nas gestões de 2005 a 2008 o município esteve presente nesse comitê, conforme demonstra quadro abaixo.

Quadro 5 Participação em comitê de bacia hidrográfica

ANO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	não	não	não	sim	sim	sim	sim	sim

Fonte: Elabora pelo autor a partir de dados do IBGE (2010)

Conforme se verifica no Quadro 5, tem-se que a participação iniciou-se pelo esforço da gestão de 2004, porém a próxima gestão fez o esforço de manter a participação do município em tal comitê.

Para Kettl (2005) as articulações entre governo, comunidade e iniciativa privada permitem que as atividades que persistem sob a responsabilidade do Estado sejam reorganizadas por meio da proliferação de formas híbridas de organização, que se traduz em serviços com mais qualidade e agilidade. Para o autor essa é também uma forma de descentralização da gestão pública que facilita a participação da sociedade, de forma que essa seja mais transparente e participativa (KETTTL, 2005). Porém, Osborne e Gaebler (1995, p. 16-17) alertam que para esse novo ambiente requer-se “instituições que confirmam poder aos cidadãos em lugar de simplesmente servi-los”, ou seja, é primordial a participação do cidadão e da comunidade.

Com relação à percepção dos entrevistados a respeito dessas articulações, sua utilização e sua importância para o município, segue abaixo os argumentos mais relevantes.

*A prefeitura tem o consórcio da saúde, e tem o consórcio da AMALG né. O consórcio da saúde são vários municípios, que existe uma parceria aí, [...]. E, com relação a AMALG, é um consórcio, é uma associação que investe na qualidade dos servidores e possui também no seu quadro equipamentos que dão apoio a prefeituras em relação a obras, estradas rurais. (Entrevista 01)*

*Os consórcios, nós fizemos intermunicipal de saúde, participava sempre que tinha importância para o município. Mesmo por que Lavras é uma cidade polo e sempre estava participando. (Entrevista 04)*

*Nós temos o consórcio intermunicipal de saúde, que é o CISLAV, que é um serviço muito bem prestado na comunidade. Por que é assim, os serviços públicos da área de saúde que não são feitos pelo SUS, existe um consórcio entre os municípios da região, que compra esse serviço, que*

*são, por exemplo, consultas, exames, ele compra serviço e disponibiliza para a comunidade. Funciona junto com a secretaria municipal de saúde [...]. Então acho que funciona muito bem, acho que a administração pública tudo vem voltado para os consórcios, por que tudo fica mais barato porque é uma união, de tudo isso, de todos os serviços, que a prefeitura não consegue prestar, fica mais barato para os municípios e vai tratar bem a população.* (Entrevista 08)

*Sim...havia muitos convênios com as entidades, porque hoje a prefeitura não consegue fazer sozinha as coisas. Lavras por exemplo tem vários convênios, a prefeitura tem convênios com a APAE [...], convênio com a APAE, convênio com a Fazendinha, com a UFLA em vários setores [...]. Convênios com hospitais [...], com a polícia militar [...]. A prefeitura hoje tem até mais de 100 convênios.* (Entrevista 11)

*[...] nós participávamos de 3 comitês. Nós tínhamos representante, nossa engenheira ia e participava das reuniões.* (Entrevista 14)

De acordo com os relatos dos entrevistados verifica-se que a maioria entende a importância de articulações por meio de consórcio público com outros entes federativos, convênios e/ou parceria com o setor privado, apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal e participação em comitê de bacia hidrográfica para o desenvolvimento da gestão do município, e afirmam que o município fez uso dessas articulações nas gestões pesquisadas.

Quando perguntados sobre essas articulações os entrevistados fazem questão de mencionar os modelos de articulações que foram utilizados pela prefeitura do município e mais ainda, quais os benefícios advindos dessas articulações. Mesmo as perguntas sendo referidas às gestões de 2001 a 2008, alguns entrevistados se remetem a gestão atual, reafirmando com mais propriedade o uso dessas articulações e sua importância para a gestão do município.

Os entrevistados reforçam que essas articulações são importantes devido à impossibilidade da prefeitura atender sozinha as demandas do município, sendo assim consideram as parcerias como sendo uma forma de atender a população e de executar as demandas que muitas vezes surgem inesperadamente. Tal posicionamento dos entrevistados vai ao encontro com a nova postura gerencial dos dirigentes públicos que os autores Osborne e Gaebler (1995) defendem. Para os autores é preciso que os governantes públicos reinventem suas formas de executar tarefas cada vez mais complexas e inesperadas colocadas pelo ambiente contemporâneo, caracterizado por mudanças rápidas e por clientes que exigem opções e qualidade (OSBORNE; GAEBLER, 1995). A necessidade de um novo Estado, mais flexível e conseqüentemente mais preparado para lidar com as variações do contexto atual, coloca como ponto principal, na estratégia da nova gestão pública, o processo de descentralização administrativa e operacional (OSBORNE; GAEBLER, 1995; MARINI, 2002).

Outra vantagem bastante ressaltada pelos entrevistados, sobre essas articulações, é o financeiro. Para eles todos os que estão participando conseguem se beneficiar, como se pode confirmar nos relatos a seguir:

*Hoje tem se criado associações das prefeituras, baseado nos mesmos problemas que as prefeituras têm, que não conseguem resolver sozinha. Agora, por exemplo, um consórcio que eles tão criando é o consórcio do lixo. Hoje o lixo para todos os municípios é um dos piores problemas que eles têm, porque não tem onde jogar, as leis hoje apertaram bastante, não aceitam mais lixo a céu aberto,...]. Então o que é mais viável, é aqueles municípios que são mais próximos um dos outros, o município que não tiver condições de fazer sozinho (aterro sanitário), faz um consórcio intermunicipal, coloca mais próximos dos municípios, então a coleta de lixo de todos os municípios mais próximos vão sempre para aquele local, destinado para um local só, que vai ficar muito mais barato para os municípios, porque é um serviço caro. (Entrevista 05)*

*Tem também um outro consórcio, que é um consórcio da ANALQ, que todas as prefeituras da região se juntaram. Através desse consórcio elas têm um aparato, uma retroescavadeira, outras máquinas e outros serviços. Aí por exemplo, a retroescavadeira, ela fica 10 dias aqui no município, 5 dias em outro, 3 dias em outro [...]. Em vez do município comprar uma só, junta os municípios e compram uma máquina e ela serve para todos os municípios da região. Então eu acho que é uma saída para as prefeituras, principalmente para prefeituras como a de Lavras, prefeituras de cidades pequenas que não têm condição de comprar um serviço sozinha, ele faz o consórcio entre os municípios, e isso tem dado muito certo, [...]. (Entrevista 12)*

Porém, quando questionados sobre as dificuldades para a consolidação dessas articulações, assim como sobre os benefícios, a questão financeira é a mais mencionada pelos entrevistados. Para eles, o benefício financeiro não acontece porque alguns órgãos não dispõem de dinheiro ou não têm interesse em investir iguais os outros órgãos.

*Eu lembro que a falta de participação financeira dos consorciados dificultava muito, sempre sobra para o município que é maior. [...] Lavras é uma cidade polo e ela já recolhe por natureza através de impostos esse recursos então alguns (consorciados) ficavam inadimplentes [...]. O grande problema era esse eu acho, que era a participação financeira. (Entrevista 03)*

*O grande problema entra na falta financeira [...]. Sem a ajuda da prefeitura, essas várias Ongs, essas várias entidades não sobreviveriam sozinhas, sem a ajuda do poder público. [...] Lavras, tem mais de 100 convênios de várias entidades de todos os setores e aí repassa R\$2.000,00 pra um, R\$10.000,00 para outro, R\$5.000,00 para outro, [...]. E assim, todos os setores da administração praticamente dentro do município da lei municipal e estadual, todas essas entidades que prestam serviço, elas têm ajuda da prefeitura. (Entrevista 07)*

*Esses convênios, a grande maioria desses convênios é só pra causa própria, [...]. Quase que você pode considerar aí*

*que 90% desses convênios quer só tomar lá, vamos dizer assim, venha cá é muito pouco. Por exemplo, tiro de guerra, a prefeitura tem que ceder funcionários, a prefeitura tem que pagar aluguel, casa pro tutor. [...] Polícia, polícia civil também tem que ceder funcionário, oitavo batalhão tem que ceder funcionários, tem que de repente ceder gasolina, peça pra veículo. Assim, eles olham uma entidade do tamanho da polícia militar, que era competência do Estado manter e a prefeitura que é grão de areia do deserto tem que ajudar também. Então é muito, esse serviço é muito explorado. Então é a prefeitura, ela tem que ajudar, e aí a gente acha que de repente, muitas coisas que a prefeitura poderia fazer e ela não faz, pra interesse da população, por que ela tem que ajudar demasiadamente esses órgãos aí, principalmente polícia militar e civil que é obrigação do Estado e não da prefeitura. O dinheiro que é gasto com isso aí, podia ser gasto em outro segmento, em outro lugar, que era obrigação do Estado manter essas instituições. (Entrevista 12)*

Tais afirmações podem justificar o que os dados quantitativos demonstram sobre o número reduzido de parcerias com o setor privado e de comunidades entre os anos de 2002 a 2007. Isto está relacionado ao que Osborne e Gaebler (1995, p. 26-50) denominam de “governo catalisador”. O sentido do governo catalisador é reformular as relações Estado/mercado e governo/sociedade. Os processos participativos permitem um movimento de colaboração entre cidadãos e setores privados da sociedade e o setor público, envolvendo troca de conhecimentos e realização de processo decisório, o que permite, sobretudo, o amadurecimento da sociedade frente às questões públicas (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Por meio dos depoimentos dos entrevistados, percebe-se certa resistência para a incorporação de uma relação mais participativa entre setores da sociedade e a prefeitura. Acredita-se que os gestores públicos do município dotavam-se de pouca capacidade para fazer com que essas articulações acontecessem. Afirmação essa salientada pelos entrevistados quando

questionados sobre as dificuldades da prefeitura para o fortalecimento dessas articulações:

*[...] é de fundamental importância que tenha pessoas qualificadas no município, que tenha conhecimento com os diretores, técnicos, saiba como funcionam os projetos, para haver a sintonia entre os gestores, diretores da empresas privadas e os ministérios, para que haja essa sintonia [...]. É isso que precisa, de gente capacitada para que a coisa funcione. (Entrevista 09)*

Mais uma vez nos deparemos com a falta de capacitação dos gestores como sendo um dos grandes entraves para o alcance de uma administração pública mais dinâmica, eficiente e participativa do município de Lavras. De forma a confrontar tais resultados partiremos para a segunda parte das análises, que trata da questão da participação de forma mais direta.

A variável quantidade de conselhos gestores teve em um primeiro momento o objetivo de averiguar a quantidade de conselhos existentes nos anos pesquisados. Para a coleta dos dados utilizou-se de pesquisas documentais junto ao trabalho de Oliveira (2009), que estudou os conselhos gestores do município de Lavras, e também de documentos disponíveis na prefeitura do município.

Considerando quantitativamente, pode-se entender que o município de Lavras possui um desempenho favorável no indicador em questão. Institucionalmente todos os conselhos, considerados na pesquisa, fazem parte da administração pública do município na maior parte dos anos pesquisados. Somente nos anos de 2001 esse número é representado por 09 conselhos e no ano de 2002 por 10 conselhos, como pode ser observado no Quadro 6.

Quadro 6 Quantidade de conselhos gestores

<b>ANO</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
	09	10	12	12	12	12	12	12

Fonte: Adaptado de Oliveira (2009)

Osborne e Gaebler (1995) defendem que espaços como os conselhos gestores permitem a descentralização e conseqüentemente um modelo de gestão mais participativo e transparente. Para os autores, a utilização desse instrumento é uma estratégia de gerenciamento que permite uma apropriação das vantagens gerenciais, ou seja, de conseguir identificar sem burocracias os problemas e as soluções que a sociedade demanda através daqueles que realmente vivenciam tais problemas (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Sendo assim, considerando a quantidade de conselhos gestores presentes nos anos pesquisados, pode-se entender que o município de Lavras teve à sua disposição um instrumento para articular as demandas do município de forma mais flexível, ágil e participativa.

As questões levantadas para os entrevistados a respeito dos conselhos tinham por objetivo explorar como os entrevistados entendem a importância dos conselhos para a gestão administrativa municipal e quais os maiores entraves para a consolidação da relação prefeitura-conselhos gestores.

Neste sentido, apresentam-se abaixo os principais argumentos dos entrevistados sobre a importância dos conselhos gestores para a gestão administrativa do município.

*Muito no resultado. Existe uma organização e você vai trabalhar com esse grupo e com o problema específico de cada grupo. Tem a da infância, do adolescente, do idoso, os conselhos, né? E você trabalha diretamente com o problema. E hoje, o município, que é organizado com os seus conselhos né, eles têm para receber recursos do governo estadual, tem que ter esses gestores, tem que seus conselhos, tem que ter tudo, é uma exigência legal né. (Entrevista 04)*

*Olha, eu acho que é muito importante esses conselhos [...]. Isso aí ajuda, acho que para a prefeitura, [...], graças à boa escolha dos conselhos que ajudam na administração, eu acho muito importante. (Entrevista 06)*



*[...] os conselhos são muito importantes para a administração. Por quê? O que é o conselho? Normalmente você nomeia pessoas que são ligadas à área de determinado assunto, então ele resolve muita coisa e tira até a mão do prefeito e deixa de ser uma decisão política e passa a ser uma decisão técnica. [...] Então o conselho é muito importante, [...], porque ele faz o direcionamento do dinheiro que está no orçamento pra aonde que ele vai ser gasto, de que forma que aquele dinheiro vai ser gasto, dentro do município. Então eu acho que o conselho é muito importante. Se ele for um conselho ativo, com pessoas honestas que trabalham para o bem da comunidade, eu acho que é de extrema importância. (Entrevista 10)*

*Podem contribuir demais, os conselhos gestores são instrumentos fantásticos para qualquer administração. Nós temos que multiplicar esses conselhos. É uma forma de descentralizar a administração, você entendeu? Eu vejo com muito bons olhos essa questão, eu acho que é uma questão que tem que estar sempre em crescimento os conselhos gestores. Eles têm que ser ampliados e haver uma interação maior com a administração pública, uma participação. Porque aí o gestor público, o prefeito municipal ou a prefeita pode estar tomando conhecimento mais de perto dos problemas e das soluções sugeridas porque nós não podemos achar quem está administrando o município hoje é somente o prefeito, que ele sabe tudo e tenha solução para tudo e os conselhos gestores nós estamos nas bases eu acho que é muito importante o conselho gestor. (Entrevista 13)*

*O conselho é composto por pessoas da sociedade, dos bairros, e sabem as necessidades que o pessoal do bairro passa. Aí o pessoal do conselho vai mostrar para o gestor público o que a cidade tá precisando, [...]. Então cada bairro precisa de uma coisa, então você vai fazer um planejamento, e o conselho é que vai decidir. Acho isso fundamental, é onde fecha a administração toda. (Entrevista 14)*

Pode-se dizer, de forma geral, que os entrevistados concordam e entendem que os conselhos gestores são peças chaves para uma gestão pública baseada em relações (democrática e dialógica) entre sociedade e Estado. Por

meio desses primeiros relatos dos entrevistados entende-se que os mesmos veem a troca de informações entre população e poder local como sendo uma das principais vantagens dos conselhos gestores para a gestão administrativa do município. Para os entrevistados essa troca de informação facilita o entendimento por parte da gestão quanto às demandas da sociedade, fazendo assim com que sejam priorizadas as necessidades e que também se faça valer a opinião da população.

Sendo assim, pode-se dizer que o entendimento dos entrevistados com relação aos conselhos gestores e ao quanto eles podem contribuir para uma gestão mais eficiente e transparente está em concordância com os pressupostos de um modelo de administração pública gerencial.

Porém, apesar de todo o discurso sobre a importância dos conselhos para a gestão da administração pública do município, por meio do questionamento sobre quais eram as maiores dificuldades para a consolidação da relação prefeitura-conselhos gestores pode-se identificar que os discursos muitas vezes não condizem com a prática. Segue abaixo as respostas dos entrevistados quando questionados sobre os fatores mais relevantes que contribuem para o não fortalecimento dessa relação.

*Ah, isso é cultura mesmo. É cultura brasileira [...] muito pouca gente se interessa em participar. “Eu ir lá, pra ajudar os outros, pra quê? Isso não vai me beneficiar em nada”. A grande maioria pensa em si própria, poucos querem ajudar, fazer, ver o benefício da comunidade, são poucos, muito poucos. (Entrevista 01)*

*Eu acho que é o cultural mesmo [...]. E como o conselho é uma coisa que parte de uma pessoa da sociedade que não vai ganhar nada com isso, pelo contrário, ele vai ganhar muitos problemas, [...], então ele sabe que na verdade ele vai trazer problemas para a vida dele. Então tem que ser pessoas comprometidas com a sociedade, por que ele sabe que não é remunerado, são pessoas que querem contribuir com a comunidade e com a administração e que tenha uma*

*visão de uma pessoa voltada ao município e ao social. [...] realmente é difícil participar do conselho, ir lá, fazer inimizade, brigar, o cara te liga e querer que você faça alguma coisa errada. Isso tudo sem você ganhar nada, você vai mesmo por amor a sua cidade, à administração, você vai por ser amigo do prefeito, ou por que o prefeito pediu, alguma coisa. Então a dificuldade é mais nesse sentido de ter pessoas comprometidas. (Entrevista 02)*

*Às vezes falta o conhecimento para eles reivindicarem, buscar uma melhora dentro de cada conselho. E a grande maioria é representativa, mas que pertence à própria administração. (Entrevista 05)*

*O conselho é partidário, por que normalmente se ele tem 12 membros, ele tem 6 de um lado, representantes da sociedade civil, e 6 indicados pelo poder público. Então se você quiser manipular na indicação poder público, você tem o poder e manipula e não adianta nada, é órgão figurativo, e quem tem culpa disso é a sociedade civil também, por que ela não se mobiliza, não se interessa. (Entrevista 07)*

*O primeiro deles é o sistema de nomeação. Você coloca pessoas do seu interesse, da sua confiança, isso quando é possível, mas você acaba montando a maioria a seu favor. Pessoas que você sabe que vai fazer o que você quer e pronto, chega lá e você aprova tudo que você quer. Os outros, que entram e que são contrários a determinadas situações, determinados assuntos, que vão na assembléia dos conselhos chega lá e vê que não tão ganhando nada, “vou brigar para quê?”. O problema maior é esse. Então a administração pública tá ligada ao administrador público, infelizmente, e no Estado também e no Governo Federal também, eles fazem o que eles querem, o que é interesse deles, isso por que na maioria das vezes, o órgão fiscalizador, que é o legislativo, muitas vezes, não toma conhecimento. (Entrevista 10)*

*Eu vou montar o conselho, eu prefeito, vou montar o conselho de acordo com os meus interesses, então isso se faz assim, não tem resultado. [...]. Então se você quiser manipular na indicação do poder público, você tem o poder e manipula e não adianta nada, é órgão figurativo, e quem tem culpa disso é a sociedade civil também, por que ela não se mobiliza, não se interessa. (Entrevista 12)*

*O mal dos conselhos, é a sua não participação efetiva. As vezes reúne, as vezes conversa, mas ela não faz aquele trabalho de aproximação da administração, pra resolver, pra solicitar, pra reivindicar. Então os conselhos, são grupinhos em sua grande maioria, que não surte um efeito dentro da administração. (Entrevista 13)*

Um dos primeiros problemas apontados pelos entrevistados sobre a consolidação da parceria prefeitura-conselho gestores é a não participação da população. Para eles a efetividade da ação ou atuação da comunidade nessa relação é muito pouco representativa. Eles afirmam ainda que isso ocorre devido à cultura da sociedade que não estimula o envolvimento dos cidadãos/indivíduos nos assuntos da comunidade.

A Constituição de 1988 possibilitou a criação de mecanismos de interface entre os cidadãos e o Estado como meio de efetivação da soberania popular através do princípio da participação cidadã. Assim Di Pietro (2009, p. 30) observa que:

“É inerente ao conceito de Estado Democrático de Direito a ideia de participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública, no processo político, econômico, social e cultural; essa ideia está incorporada na Constituição não só pela introdução da fórmula do Estado Democrático de Direito – permitindo falar em democracia participativa -, como também pela previsão de vários instrumentos de participação”.

Porém, sabe-se que, assim como salienta os entrevistados, que o princípio da participação cidadã é ainda muito incipiente, como uma tendência da atualidade, mas que nem sempre se efetiva na prática. Conforme Cunha (2007, p. 1), a não participação do cidadão é uma questão cultural herdada “de uma tradição autoritária, que rejeita a participação política das massas e discrimina cidadãos hierarquicamente”. Para Baquero e Prá (1995) a dificuldade de fazer com que o cidadão tome consciência da importância da sua participação

se dá devido aos resquícios de uma cultura composta por valores como o autoritarismo e práticas como o clientelismo e o patrimonialismo.

Seguindo este entendimento, Medauar (2003) afirma que, para que seja possível aproximar os cidadãos da administração pública é necessário que sejam fixados, não modelos processuais, mas princípios informadores da relação entre os mesmos. Ressalta-se aí a importância dos gestores públicos em promover meios para que os cidadãos se conscientizem da importância de sua participação. Para isso, é imprescindível que “ele [o governo local] capacite os cidadãos a participarem das decisões que afetam suas vidas e as de suas comunidades” (HAMBLETON, 1992, p. 11, apud ABRÚCIO, 2005, p. 190).

Um dos entrevistados afirma que quando há a participação por parte da sociedade muitas vezes ela é feita por pessoas que possuem poucos conhecimentos, ou seja, não conseguem usar todo o benefício que o conselho pode representar.

*Os que têm conhecimento, não participa. Às vezes falta o conhecimento para eles reivindicarem, buscar uma melhora dentro de cada conselho. E a grande maioria é representativa, mas que pertencem a própria administração.*  
(Entrevista 08)

Nesse sentido vem de encontro outro entrave apontado pelos entrevistados e que entende-se ser o mais grave problema nesse esforço de articulações interinstitucionais, ou seja, a formação dos conselhos gestores e sua dinâmica política. Para os entrevistados os conselhos gestores são apenas grupos formados para atender os interesses do prefeito, que é quem escolhe seus representantes e de alguns grupos da sociedade. Sendo assim, pode-se dizer que essa dinâmica vai ao encontro com o receio de Oliveira (2009, p. 88) quando afirma que os conselhos gestores “podem ser transformados em órgãos cartoriais (que apenas referendam as decisões do Executivo)”.

Confrontando os dados obtidos com os argumentos dos autores acima, pode-se entender que o município possui baixa capacidade de se articular com os cidadãos e com os setores privados da comunidade, o que pode inibir iniciativas ou mesmo alternativas para o atendimento das demandas do município, o que, por sua vez, poderá comprometer o desenvolvimento municipal.

#### **6.2.4 Indicador responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos**

As variáveis que compõem o indicador “responsabilidade fiscal e aplicação de recursos” são: 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 % 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 líquida; esforço orçamentário em educação - % orçamento investido e esforço orçamentário em saúde - % orçamento investido.

Os resultados quantitativos obtidos para a “Aplicação de recursos em saúde - cumprimento do percentual previsto em lei” podem ser observados no Gráfico 4.

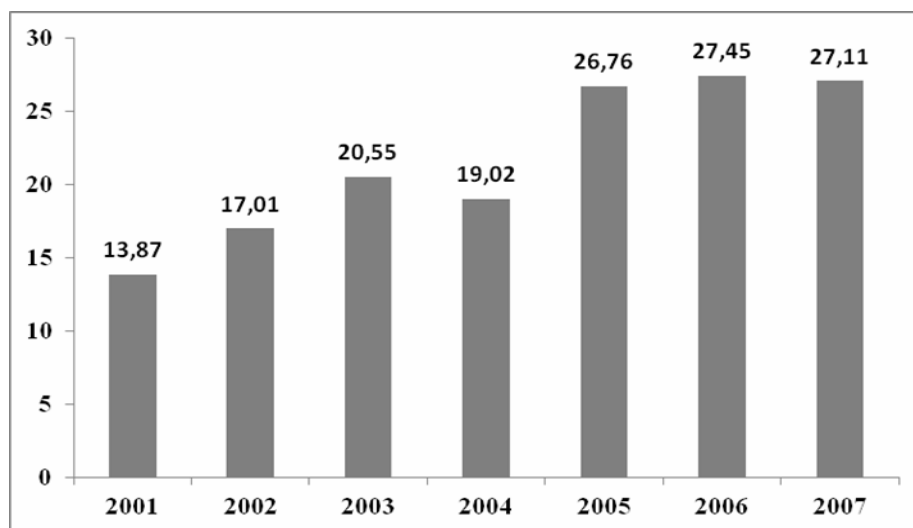


Gráfico 4 Aplicação de recursos em saúde – cumprimento do percentual previsto em Lei

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados IMRS (2010)

Considerando que a LRF determina que todos os municípios e Estados gastem obrigatoriamente o percentual mínimo de 15% em relação às receitas de impostos e transferências, observa-se que somente no ano de 2001 esse percentual não foi atingido.

Nota-se claramente que em todos os outros anos pesquisados o município de Lavras gastou mais do que o mínimo previsto em lei para a área da saúde. Os dados demonstram que o esforço orçamentário em saúde, no período analisado, ultrapassou o mínimo exigido por lei, o que expressa o empreendimento das duas gestões analisadas em investir nessa área no município de Lavras. Dessa forma, a gestão pública do município mais que cumpriu uma meta determinada em lei e demonstrou empenho e rigor na aplicação de recursos na área da saúde. Neste caso, a gestão pública de Lavras se aproxima muito do gerencialismo.

No Gráfico 5 pode-se observar os resultados quantitativos para a variável “Aplicação de recursos em educação - cumprimento do percentual previsto em lei”.

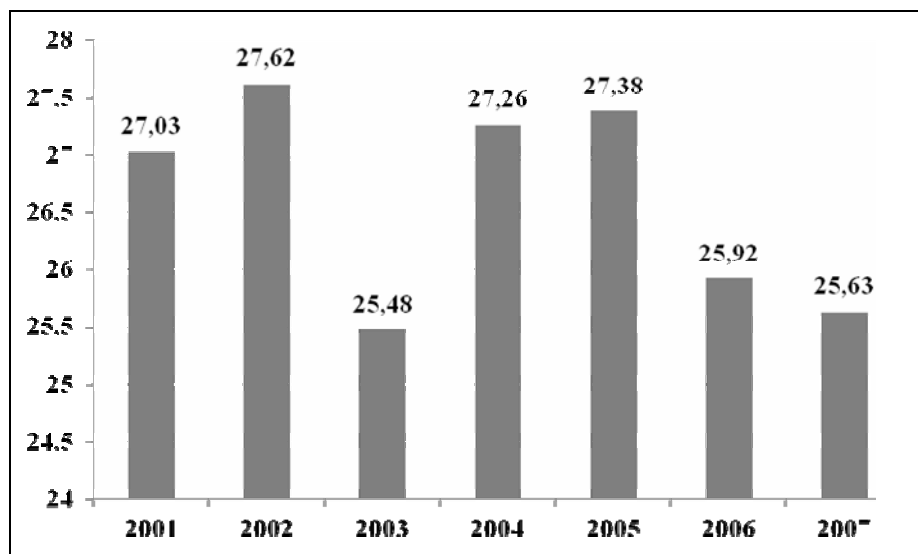


Gráfico 5 Aplicação de recursos em educação – cumprimento do percentual previsto em lei

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados IMRS (2010)

Baseada na Constituição Federal que determina que os municípios são obrigados em relação às receitas líquidas de impostos e transferências a gastarem no mínimo 25% em manutenção e desenvolvimento do ensino, observa-se que a administração pública do município de Lavras em todos os anos pesquisados investiu na área da saúde mais do que o mínimo previsto em lei. Assim, como na área educação, os dados demonstram o esforço de investimento financeiro realizado pela administração pública do município das duas gestões pesquisadas nessa área, o que pode ter garantido benefícios e serviços mais qualificados para a população.



Considerando agora a variável “Despesas com pessoal - cumprimento do percentual máximo previsto em lei”, observa-se no Gráfico 6 os resultados quantitativos.

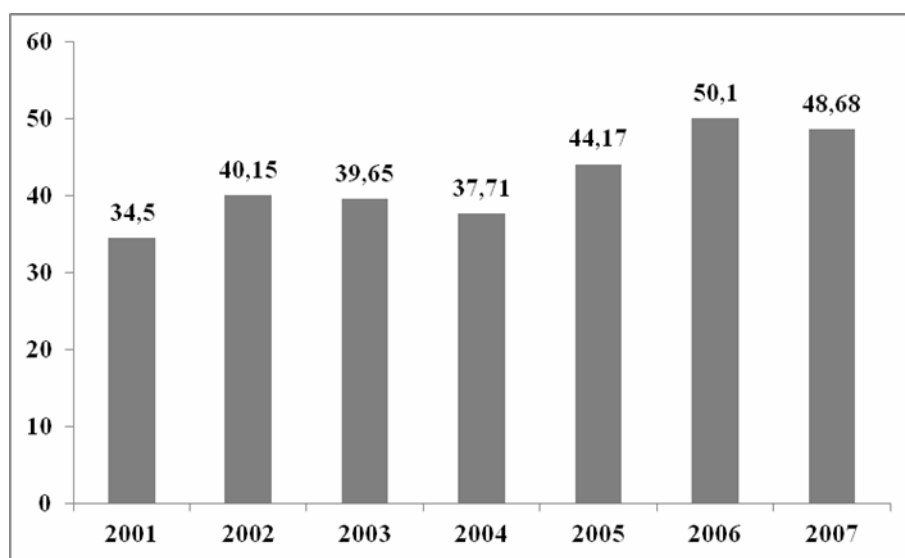


Gráfico 6 Despesas com pessoal– cumprimento do percentual previsto em lei  
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados IMRS (2010)

Com base na LRF que determina que os municípios gastem no máximo 60% com pessoal em proporção à receita corrente líquida (RCLL), considera-se que quanto menor for o índice de gasto do município mais ele é considerado eficiente. Por meio dos dados apresentados tem-se que Lavras durante os anos pesquisados nunca ultrapassou o limite determinado. Porém, a gestão de 2001 a 2004 teve um desempenho melhor, ou seja, apresentou um percentual abaixo de 40% nos quatro anos, enquanto que na gestão posterior os gastos com pessoal ficou acima de 40% no período. Tal fato está relacionado com o indicador de Recursos Humanos, o qual mostra ao longo das duas gestões um crescimento significativo do número de funcionários.

Considerando os dados quantitativos apresentados das três primeiras variáveis do indicador em questão, tem-se de modo geral, que a gestão pública do município conseguiu cumprir o percentual de gasto determinado por lei com as áreas de educação, saúde e pessoal. Percebe-se que em áreas como saúde e educação, que são mais requeridas pela sociedade, o município consegue investir além daquilo que é previsto em lei. Esta constatação vem ao encontro com um dos princípios de Osborne e Gaebler (1995) que enfatiza o dever do governo em atender às necessidades do cliente/cidadão. Porém, para isso os autores afirmam que é preciso que se gaste menos em áreas que não requerem tanta demanda da sociedade, ou seja, é preciso que haja equilíbrio entre a oferta e a procura (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Quanto à variável Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal buscou-se por meio do IMRS identificar quais os anos em que o município de Lavras conseguiu cumprir a lei. Entende-se que quando o valor é menor que 1 o município não conseguiu atingir essa exigência.

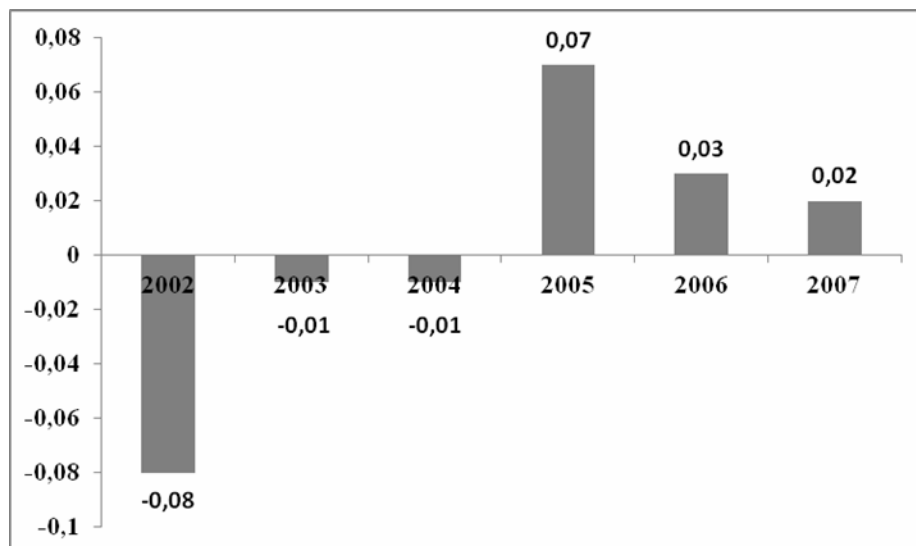


Gráfico 7 Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados IMRS (2010)

A gestão referente a 2001 a 2004, considerando os dados disponíveis, não conseguiu em nenhum dos anos cumprir as determinações da LRF. Ao passo que os dados da segunda gestão de 2005 a 2008 demonstram um resultado positivo, ou seja, a mesma conseguiu cumprir as determinações da lei. Houve grande esforço por parte da gestão 2005-2008 em alavancar o índice de cumprimento da LRF, porém a prefeitura não conseguiu manter o mesmo patamar ao longo de toda a gestão. Pode ser que isso se dê por falhas de controle gerencial por parte dos gestores públicos do município, ou seja, a ausência de gestores empreendedores que saibam administrar por meio dos “princípios de gestão de negócios”, tendo como uma das características principais a capacidade de gerir os recursos financeiros (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 21). Vale ressaltar que, quando se faz referência ao modelo de negócios não se está de forma alguma incitando que os gestores públicos devam “governar como quem dirige uma empresa”, que visa obter lucro com seus produtos, mas que

gerenciem com eficiência os recursos públicos, de modo a atender com maior eficácia as demandas da sociedade (PRESIDENCY OF THE REPUBLIC, 1995, p. 22).

Os relatos dos entrevistados a respeito das mesmas variáveis mostram a importância do cumprimento da LRF como instrumento burocrático e gerencial.

*Olha, isso eu acho extremamente importante, porque se não tivesse essa obrigatoriedade não aplicava e mesmo com essa obrigatoriedade ainda há distorções [...]. Distorção existe demais, se não fosse obrigatório, ia ser um caos. (Entrevista 02)*

*Eu acho que tem que ter. Em termos de Brasil atualmente você tem vários carnavais, [...] e eu acho que se não tivesse essa lei aí que seria um verdadeiro carnaval. Iria inaugurar fonte luminosa sem ter água nem luz. Então eu sou a favor que tenha esses instrumentos, inclusive em termos percentuais, [...] se é muito ou pouco, é esse percentual, [...], mas se for bem gerenciado, está bom. (Entrevista 03)*

*Eu acho que está certo, porque veja bem, na área de saúde, eu acho assim, se não obrigar o poder público a aplicar um determinado índice na saúde, de repente quem tiver no poder vai abandonar, vai ter outro interesse próprio, [...]. Então eu acho que tem que ter essa obrigatoriedade sim, por que se não isso poderia ficar esquecido e a população seria prejudicada. (Entrevista 06)*

*Ela (a Lei de Responsabilidade Fiscal) é necessária, precisa. Eu acho que ela veio pra somar. É pra complicar a vida de quem não tá andando dentro da lei. (Entrevista 08)*

*Eu acho que (a Lei de Responsabilidade Fiscal) foi uma das grandes conquistas da sociedade para a preservação da coisa pública, principalmente para fazer com que o administrador tenha limites e objetivos, tendo limites e objetivos ele consegue avançar. (Entrevista 09)*

*[...] se o Brasil está melhorando como está, é justamente por causa dessa lei (a Lei de Responsabilidade Fiscal). Por que hoje ela faz cumprir, que só pode gastar aquilo que vai*

*arrecadar, nunca gastar mais do que ele arrecada é aí que as coisas estão entrando nos eixos. (Entrevista 13)*

*Eu acredito que seja necessário (limites legais para o endividamento do município), por que pode ter algum prefeito, algum governo que queira dar um passo maior que a perna e endivida a prefeitura e, normalmente, passa pro seguinte. Então eu acho que esse limite é saudável, é importante sim. (Entrevista 14)*

Para os gestores públicos entrevistados quando há determinações, ou em um vocabulário mais gerencial, metas a serem cumpridas, os gestores conseguem elaborar seus objetivos de forma mais eficiente e com mais clareza. Para eles, esses mecanismos que obrigam a cumprir determinadas metas os forçam a planejarem balizados pelos limites financeiros determinados em lei que permitam o atendimento das demandas da sociedade (OSBORNE; GAEBLER, 1995). Sendo assim, a gestão torna-se mais eficiente, enfatizando o estabelecimento de objetivos e metas para um bom desempenho e prestação dos serviços.

Quando questionados sobre as dificuldades e possíveis entraves para o cumprimento dessas metas/leis, a maioria dos entrevistados concorda que não há grandes empecilhos e resumem essas dificuldades e possíveis entraves exclusivamente à falta de capacitação de quem está à frente da gestão.

*Não tem dificuldade (para o cumprimento do percentual em saúde, educação e/ou pessoal) nenhuma. Basta administrar a altura. Você coloca um secretário de educação que tenha conhecimento na área de educação, coloca um auxiliar para ele que tenha conhecimento nas áreas afins da educação, [...] você consegue administrar tudo tranquilamente, desde que você tenha uma equipe à altura. (Entrevista 03)*

*Eu não consigo entender (o não cumprimento do percentual em saúde, educação e/ou pessoal), é uma palavra meio pesada, mas talvez fosse a incompetência ou displicência. (Entrevista 06)*

*[...]os administradores precisam ser eficientes [...]. Então acho que hoje, as pessoas que estão à frente do poder público, elas têm que montar uma equipe para acompanhar e gerenciar de forma efetiva essa Lei (Lei de Responsabilidade Fiscal) [...]. (Entrevista 09)*

*Bom, dificuldade (para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal) no meu entendimento só existe uma: é quando o administrador principal não tem interesse e não quer, fora da boa vontade do fiscal. (Entrevista 10)*

*[...] é as ingerências políticas. A principal, [...], seria pessoas capacitadas [...]. É igual sinal de trânsito, se não pode por ali, não pode, mas se você entrou numa contra mão, assumo seu comportamento. (Entrevista 11)*

*É mais essa questão da capacitação do pessoal, é isso que é fundamental, hoje na administração pública [...]. Por que a lei de responsabilidade fiscal não tem nada de mais, basta cumprir as normas certinho que tá tudo certo. [...] basta ter planejamento, gastar bem, e estar capacitado também. (Entrevista 13)*

Para os entrevistados, a “incapacidade” dos gestores públicos novamente aparece como sendo um dos grandes entraves do gerenciamento das demandas da administração do município. Para eles era preciso, para o cumprimento dessas metas/leis, a elaboração de um eficiente planejamento estratégico, que é, de fato, uma das funções clássicas da administração gerencial. Andrade et al. (2005) afirmam que fazer uso do planejamento nas gestões públicas municipais é fundamental, ou seja, é o ponto de partida para uma gestão mais efetiva diante da máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos munícipes. Porém, para que isso aconteça os entrevistados acreditam que para o alcance de resultados efetivos advindos desse planejamento são necessárias pessoas capacitadas. Afirmam que a realização de uma boa administração e controle para bons resultados depende exclusivamente da capacidade gerencial de quem está no comando. Acreditam que para o gerenciamento desses indicadores o essencial é

a administração pública se valer de gestores públicos que se portam mesmo como um administrador de negócios, ou seja, acreditam que a administração pública pouco se distânciada da administração privada, como pode-se visualizar na fala de um entrevistado.

*Ele ser realmente um administrador, executar tudo aquilo que um administrador tem que executar, pra gerir um negócio, seja ele público ou seja particular. (Entrevista 05)*

A respeito do Índice do Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE), representa uma medida que expressa o grau de desenvolvimento dos municípios, com base na composição de suas principais receitas orçamentárias correntes – receitas tributárias e de transferências. O resultado do indicador expressa a capacidade do município de financiar os serviços que oferta e presta à sociedade com receitas que têm como fator gerador as atividades econômicas instaladas em seu território, mesmo que essas receitas sejam classificadas como transferências nas contas de natureza orçamentária do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) (FJP, 2006).

Quanto maior o IDTE, maior o grau de desenvolvimento da economia do município e, conseqüentemente, maior a capacidade da administração pública de financiar suas atividades com receitas geradas a partir da base econômica instalada no município e menor sua dependência de transferências redistributivas de recursos realizadas por outras jurisdições para garantir a oferta de serviços públicos essenciais para sua população.

Veja no Gráfico 8 os resultados quantitativos encontrados para o município de Lavras, MG.

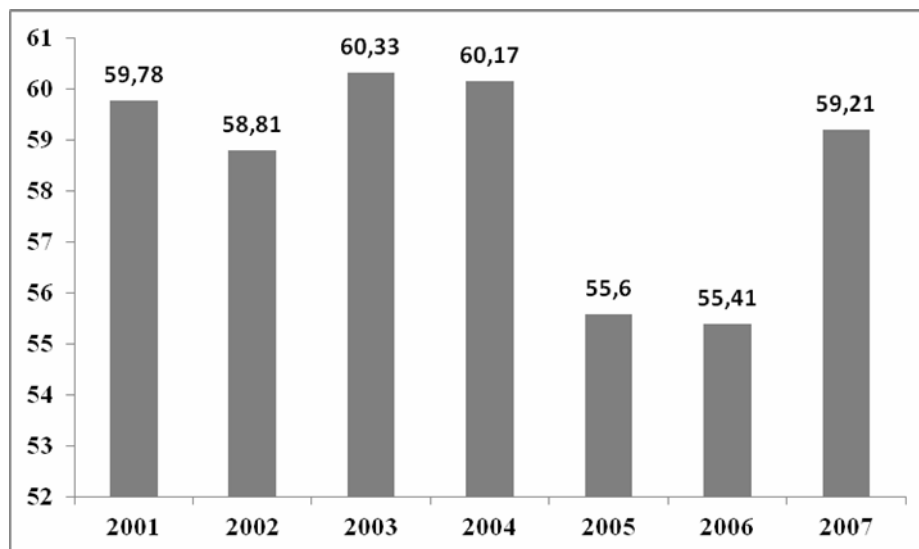


Gráfico 8 Indicador de desenvolvimento tributário e econômico  
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados IMRS (2010)

Em todos os anos pesquisados os índices ultrapassam a margem de 50% de receitas originárias dos diversos setores econômicos presentes e das atividades de consumo e, ainda dos rendimentos dos habitantes do município. Tal quadro demonstra que as receitas arrecadadas no município representam grande capacidade para o financiamento de serviços à comunidade e para investimentos em vários setores. Fato esse que pode possibilitar ao município que o mesmo não seja dependente exclusivamente de verbas advindas de outros entes federativos. Porém, mesmo o índice sendo alto em todos os anos pesquisados, observa-se que durante a segunda gestão pesquisada houve uma queda nesse percentual, o que pode representar um descuido de planejamento ou falhas na gestão de arrecadação, assim como foi discutido nas variáveis anteriores.



Na percepção dos entrevistados procurou-se demonstrar quais as dificuldades da administração pública do município de Lavras para financiar seus serviços à comunidade por meio de suas próprias receitas.

*Uma economia forte contribui para uma boa arrecadação, sem ser a arrecadação que venha do governo do estado ou federal, só faz com que o município seja mais independente, você conseguindo implantar no município novas empresas, novas indústrias, você já tá gerando empregos, gerando emprego você tá movimentando a economia e movimentando a economia você começa a ter uma arrecadação em cima disso tudo aí, sem precisar realmente de tá aguardando vir recurso. Então o município tem que criar uma economia própria mesmo, buscar mesmo novos investimentos, tanto a nível de indústrias, novos empresários, interessados em gerar empregos. (Entrevista 01)*

*É justamente você não ter a necessidade de ficar na mão do governo do estado ou federal, por que os repasses não são fixos, não são certos. Te causa uma intranquilidade financeira muito grande. Quando você tem uma economia forte no seu município auto-suficiência. (Entrevista 05)*

*Olha, vai aumentar a renda per capita de cada, as próprias pessoas não vão sair do município pra ir trabalhar fora, e com isso acho que vai incentivar trazer mais indústrias pro local. Acho que tudo isso ajuda, acho que principalmente a renda per capita. Se tiver um comércio forte, com uma distribuição forte de dinheiro, a renda per capita da população vai aumentar? (Entrevista 09)*

*[...] a economia forte é importante para qualquer município. Muito dinheiro, muito movimento em termos de comércio, em todos os sentidos, depende da economia que vai ser aplicada [...]. A importância de uma economia forte é essa e se for diversificada melhor ainda, se for agricultura, se for comércio, melhor ainda, você tem uma gama muito grande. (Entrevista 10)*

De acordo com os relatos dos entrevistados entende-se que a maioria acredita que uma economia local forte proporciona para o município mais

independência financeira. De acordo com Silva (1989) a autonomia financeira assegura ao município a possibilidade de instituir e arrecadar seus tributos, além de aplicar seus recursos. Para Osborne e Gaebler (1995) os governantes que se utilizam dos próprios recursos dos contribuintes, gozam de um resultado muito mais positivo, maior e melhor em termos dos serviços prestados à sociedade como um todo. Nessa mesma linha de pensamento, Santos (2008, p. 114) afirma que:

“A autonomia financeira dos municípios é condição necessária, ainda que não suficiente, para que o poder público local experimente a descentralização das políticas públicas como um fortalecimento político de sua condição de ente federativo, e não apenas como executor de políticas formuladas e financiadas nas esferas estadual ou federal de governo”.

Os entrevistados acreditam ainda que o fortalecimento da economia local gera arrecadações suficientes para se auto-gerirem e se desenvolverem sem depender exclusivamente de arrecadações do governo federal ou estadual, proporcionando, assim, certa autonomia financeira para o município. Outro ponto positivo enumerado pelos entrevistados é que a situação de uma economia local forte atrai empresas para o município e conseqüentemente empregos e desenvolvimento.

Porém, os entrevistados esboçam que os entraves maiores para a consolidação dessa economia forte no município estão relacionados diretamente com as dificuldades de arrecadações de tributos por parte dos contribuintes, como segue.

*A inadimplência, né. Normalmente o povo não gosta muito de pagar os impostos públicos, é muito difícil. (Entrevista 04)*

*[...] a maior dificuldade que se tem hoje é em relação aos contribuintes, que nem todos eles cumprem com suas obrigações no prazo que deveria cumprir, então a inadimplência é muito grande. (Entrevista 09)*

*É arrecadar. É justamente isso aí, arrecadar. Eu acho que é muita gente que tenta burlar, que tenta não pagar o ISS, tem muitas firmas que não recolhem o ISS, que presta serviço ao autônomo e não vem tirar nota sobre aquele serviço que prestou. IPTU, tem muita gente, esses grandes empresários, lojas que devem IPTU. (Entrevista 12)*

Para os entrevistados o motivo do alto número de inadimplentes vem de incentivos da própria prefeitura. Ao invés de criarem estratégias para que essa inadimplência diminuísse ou até mesmo acabasse, os entrevistados afirmam que a prefeitura acabou incentivando os seus contribuintes ao não pagamento.

*[...] o cara ficava cinco anos, seis anos, sete anos sem pagar, e vinha um prefeito sem mais nem menos e tirava a multa. De certa forma incentivava a não pagar. Com certeza, isso aí fez com que muita gente deixasse de pagar os impostos na data correta, no ano correto. (Entrevista 02)*

*Tem gente que fala simplesmente que este ano não vai pagar e ano que vem paga, por que você deixou pro ano que vem, por que ano que vem ou daqui dois anos, o prefeito vai na câmara e faz um projeto de lei dando anistia dos juros das multas se o cara quiser pagar o IPTU de 2008, e o que acontece, tudo aquilo que você tinha que pagar, com juros, com multa e até com o desconto, você pagar, quer dizer, aquele que pagou tudo certo em dia, é penalizado. Então a injustiça é total. (Entrevista 08)*

*Falta de fiscalização, falta de fiscalização, falta de divulgação da necessidade de você participar do tributo e para onde vai aquele tributo. Nós estaríamos contribuindo para quê? Pra comprar vacina, para nossa comunidade não ter doença ruim que possa te contaminar amanhã, então falta isso. (Entrevista 14)*

Completando a discussão a respeito da importância da arrecadação dos tributos, seguem-se os resultados quantitativos da variável “Participação da dívida na receita corrente líquida” que são apresentados no Gráfico 9.

Tal variável demonstra o grau de endividamento do município, ou seja, se as dívidas do município excedem suas receitas (FREITAS JR, 2009).

Entende-se que quanto mais próximo de 1, menor a participação da dívida do município na RCL e, quanto mais próximo de zero, maior a participação de sua dívida. Assim, no Gráfico 9 observa-se os resultados quantitativos desse indicador para o município de Lavras, MG.

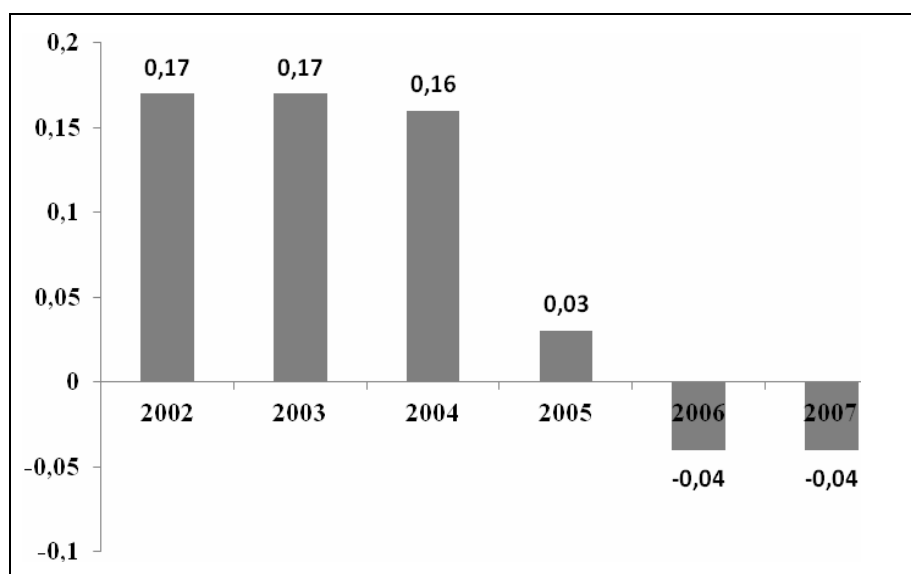


Gráfico 9 Participação da dívida na receita corrente líquida

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados IMRS (2010)

Os dados demonstram que durante a gestão de 2001 a 2004 a participação da dívida do município na RCL é bem menor do que na gestão de 2005 a 2008. O aumento da participação da dívida do município começa a se agravar a partir de 2005, quando também ocorre a queda do percentual de arrecadação de receitas originárias dos diversos setores econômicos presentes e das atividades de consumo do município.

Esta situação está relacionada com a consideração de que em uma gestão empreendedora é preciso que os gestores não se limitem ao mero cumprimento de “coletar impostos e prestar serviços”, mas principalmente que saibam

administrar de forma equilibrada as despesas de acordo com suas receitas (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 28). Equilíbrio financeiro não é representado somente pela igualdade entre a receita e a despesa, mas que principalmente se evite o déficit. O que se faz necessário é uma ação empreendedora de forma que seja cumprido os compromissos financeiros assumidos com base nos recursos disponíveis ou que serão disponibilizados, de forma a evitar o endividamento (ANDRADE; FORTES, 2005).

Com relação à variável “Esforço orçamentário em educação - percentual investido do orçamento” realizado pelo município de Lavras, os resultados quantitativos encontrados podem ser observados no Gráfico 10.

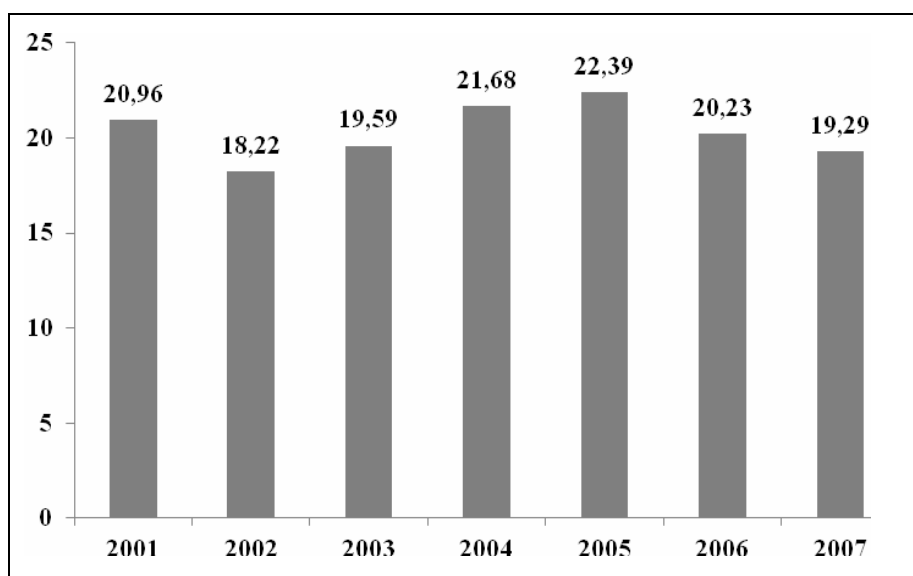


Gráfico 10 Esforço orçamentário em educação – percentual do orçamento investido

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados IMRS (2010)

Pode-se observar no Gráfico 10 que o esforço orçamentário realizado pelo município nos anos pesquisados manteve-se na faixa de 18,22 a 22,39%. O que significa que nas duas gestões os esforços orçamentários variaram

relativamente pouco, mas não alcançaram os 25% desejável. Apesar de se verificar que os gastos com educação no mesmo período analisado foram superiores aos 25% exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, os resultados do esforço orçamentário do município na área da saúde são um pouco mais expressivos em termos percentuais, mas também com pouca variação ao longo do período analisado, ficando na faixa entre 29,12 a 37,6%, como pode ser observado no Gráfico 11.

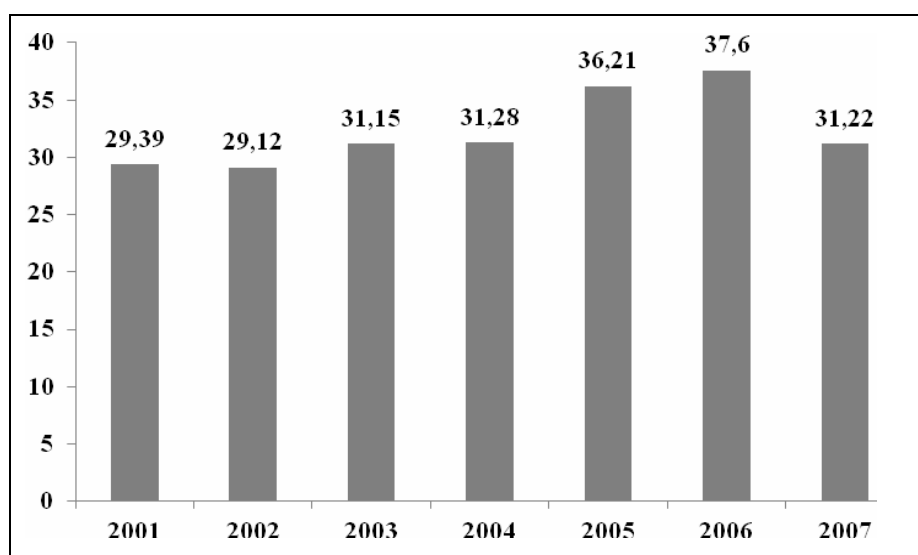


Gráfico 11 Esforço orçamentário em saúde - percentual orçamento investido  
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados IMRS (2010)

O esforço orçamentário na área da saúde realizado pelo município de Lavras nos anos pesquisados é maior do que o realizado na área da educação. Considerando as duas gestões, tem-se que a média desse esforço foi de 32,28%. Dividido em gestões a média desse esforço foi de 30,23% para a gestão de 2001 a 2004 e de 35,01 para a gestão de 2005 a 2008, ou seja, um aumento bastante

significativo de quase 5%. Estes resultados estão em sintonia com aqueles observados no Gráfico 4 a respeito dos gastos do município com a saúde, onde se observa que o município conseguiu superar o mínimo de 15% exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal a partir de 2002, demonstrando um crescimento contínuo e mais acentuado na gestão 2005-2008. Sendo assim, pode-se considerar que a segunda gestão realizou um esforço maior nessa área comparado com a primeira gestão pesquisada.

A percepção dos entrevistados a respeito dessas duas últimas variáveis investigadas confirma os resultados quantitativos, ou seja, eles percebem que houve esforço orçamentário tanto na educação quanto na saúde por meio das obras realizadas e das compras de equipamentos nas duas gestões.

*Tanto na área da saúde como educação, o orçamento ultrapassou os exigidos por lei. Mesmo por que o governo corria atrás, o governo estadual, governo federal solicitando dinheiro para aplicar na educação além daqueles 25%, então não teve muitos problemas. (Entrevista 01)*

*O esforço foi muito grande, você pode ver que todas as escolas públicas foram construídos novos prédios, ou foram reformadas, todas elas, inclusive na zona rural da cidade. (Entrevista 04)*

*Muito grande, a prefeita construiu várias, reformou todas as escolas estaduais da cidade, aqui do centro tá terminando de reformar as da zona rural. Teve aparelhamento todinho de carteiras, de espaço físico, desse tipo. Deu um aumento substancial também, não o ideal, mas deu uma melhorada boa no salário das professoras do nosso município, incrementando através de cursos, então eu acho que ela fez um bom papel na área da educação. (Entrevista 07)*

*Também, a prefeita conseguiu juntamente com o governo do estado a URPA, que é o nosso pronto atendimento lá em cima né, que hoje tem atendido em média, nesse período aí passado, pelo senso, mais de 40 mil pessoas ao hospital*

*regional, e mais outros em Lavras, tem 8 PSF, que é o Plano de Saúde da Família e estão sendo construídos mais 2 que vai aumentando a cobertura total da cidade. (Entrevista 09)*

*O maior exemplo aí hoje é o PA que foi construído. Essa obra desse tamanho aí, o PA, o Viva Vida, postos de saúde novos, aumentou muito os PCFs. Na época, quando ela entrou em 2005 existia 9 ou 10 PCF, hoje tem 18. Então isso aí, na área de saúde houve também uma aplicação de verba muito boa e tá aí as obras pra quem quiser ver. (Entrevista 10)*

*O grande trabalho da gestão anterior na saúde foi ter tido a coragem de acabar com os convênios que eram feitos com os hospitais particulares e criar o pronto atendimento municipal público, então eu acho que foi muito interessante essa área porque até então era muito ligado o particular com o público. (Entrevista 12)*

*Conseguiu alcançar, até tinha épocas que superava o limite mínimo. [...]. Então os recursos aplicados eram bem superiores, e eram aplicados mesmo, por que não adianta falar que aplica na saúde e não está aplicando, funcionários fantasmas. (Entrevista 14)*

Assim como nos resultados quantitativos a saúde foi bem avaliada na percepção dos entrevistados. Fica claro que o esforço orçamentário em saúde e educação realizado por parte das gestões investigadas foram prioridades e de fato realizado. Esses resultados mostram que as duas gestões se aproximam das características gerenciais, mas ainda faltam várias delas para se poder afirmar, categoricamente, que são gerenciais. O que se observa de fato é a institucionalização da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, os gestores públicos passaram a cumprir a Lei como um critério burocrático de administrar os municípios.



## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse trabalho a discussão foi focada no modelo de administração pública gerencial, que é considerado o mais novo modelo da atualidade e que possui características bastante dinâmicas. Trata-se de um modelo inovador, baseado nos pressupostos das atividades administrativas do mercado, ou seja, um modelo orientado para resultados, profissionalismo e transparência por meio de maior participação da população.

Grande tem sido o esforço do Estado brasileiro para a efetivação desse modelo. Porém, como constatado durante a revisão bibliográfica deste trabalho, tem-se que a adoção do modelo ainda não é efetiva. Neste contexto, esta dissertação teve como objetivo principal identificar e analisar as razões pelas quais a administração pública municipal, mais especificamente do município de Lavras, não adotou, integralmente, o modelo gerencial, tendo em vista o tempo percorrido de 15 anos de Reforma do Estado e oito anos do Choque de Gestão de Minas Gerais. Para tanto, utilizou-se como parâmetro de análise e investigação o Índice de Administração Pública Gerencial desenvolvido por Freitas Jr (2009) com base nos pressupostos teóricos do modelo de administração pública gerencial.

Para alcançar o objetivo geral procurou-se desenvolver os seguintes objetivos específicos: 1) Analisar os resultados dos indicadores gerenciais das duas últimas gestões (2001 a 2004 e de 2005 a 2008) do município de Lavras; 2) identificar e analisar a percepção dos ocupantes de cargos dirigentes (prefeito, vereadores, secretários) da administração pública municipal de Lavras/ MG a respeito dos entraves para a adoção efetiva do modelo gerencial, nas duas últimas gestões (2001 a 2004 e de 2005 a 2008), com base nos indicadores supracitados.

Quanto ao primeiro objetivo observa-se, por meio dos dados quantitativos, que o município teve um desempenho bastante significativo, ou seja, quase todos os indicadores do Índice de Administração Pública Gerencial analisados alcançaram desempenho superior ao mínimo exigido em lei, à exceção dos indicadores Recursos Humanos e Articulações interinstitucionais e participação do cidadão, que apresentaram desempenho inferior. No entanto, não se pode dizer que os resultados quantitativos conferem a Lavras o padrão gerencial de administração pública, pois o que se observou ao longo dos resultados das análises foi o esforço de cumprir exigências burocráticas definidas em leis. Não se verificou nenhum esforço administrativo além de tais exigências legais. Isto fica evidenciado ao se constatar a inexistência de planejamento estratégico nas duas gestões analisadas que permitisse identificar metas quantificáveis e prazos estabelecidos para alcançá-las, recursos destinados ao seu cumprimento, órgãos ou pessoas responsáveis pelo cumprimento das metas e um método definido de avaliação da gestão. Estas constatações vão se confirmar com os resultados das entrevistas com os próprios gestores.

Os entraves para a adoção do gerencialismo na administração pública municipal iniciam com a falta de conhecimento e compreensão dos próprios dirigentes e entrevistados do que significa administração pública gerencial. Isto pode ser observado no contexto de realização das entrevistas pela dificuldade de entendimento que os próprios entrevistados manifestaram ao serem utilizados termos próprios do gerencialismo nas questões apresentadas a eles. A maioria dos entrevistados expressou a falta de profissionalismo na gestão como principal entrave, mas não explicaram porque não se esforçaram para aumentar ou melhorar o nível de capacitação da equipe ao longo de suas gestões. A falta de pessoas capazes de introduzir um planejamento estratégico, de estabelecer objetivos de longo prazo e metas a serem cumpridas no curto prazo e de

conduzir todo o processo gerencial é outro entrave apresentado pelos entrevistados.

Alguns entrevistados conhecem os pressupostos do modelo de administração pública gerencial, seus benefícios e até mesmo defendem e trabalham para a efetivação do mesmo no município. Porém, são identificados vários entraves que dificultam a efetivação do modelo gerencial, como: a falta de capacidade de gerenciamento e controle dos dirigentes com os pressupostos do modelo; falta de incentivo por parte dos dirigentes para a capacitação e qualificação dos funcionários; ausência de políticas e mecanismos que permitam a valorização e a motivação dos funcionários; falta de iniciativa e criatividade por parte dos gestores do município em promover as ações direcionadas para mudanças organizacionais e sociais; não cumprimento de forma equilibrada das despesas de acordo com as receitas do município; inexistência de postura empreendedora; baixa capacidade dos dirigentes municipais em se articular com os cidadãos e com os setores privados da comunidade; presença de características autoritárias e patrimonialistas na gestão pública. Identifica-se, assim, que os dirigentes não conseguem se articular e colocar em prática os princípios gerenciais.

Com isso, tem-se como resposta para o objetivo central do presente trabalho que, apesar do município ter disponível toda uma estrutura de mecanismos institucionais e de alguns dirigentes municipais terem consciência da importância do modelo gerencial para o desenvolvimento do município, não se verificou nenhum esforço determinado e efetivo de introduzir o gerencialismo nas duas gestões analisadas.

O modelo de administração pública gerencial “demanda capacitação administrativa, [...], é questão de competência e inevitavelmente requer uma formação e a mudança do perfil do gestor público” (SOUZA, 2002, p. 84). Sendo assim, para que o modelo de administração pública gerencial, assim como

qualquer outra iniciativa de reforma administrativa, se efetive é primordial que haja preparação técnica e política dos gestores públicos para isso.

No Brasil, as iniciativas mais relevantes de capacitação administrativa com o objetivo de preparar gestores públicos para as reformas administrativas foram a criação de escolas de ensino superior, faculdades, institutos e centros, tais como: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape); Instituto Rio Branco; Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Pessoal do Ministério da Fazenda (Cetremfa); Escola de Administração Fazendária (Esaf); Escola Interamericana de Administração Pública; Instituto Latino-Americano e Planejamento Econômico e o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec). No entanto, a maioria dessas iniciativas aconteceu no âmbito federal e para gestores de altos cargos (SOUZA, 2002), ficando os gestores públicos municipais distantes da oportunidade desse tipo de qualificação.

Portanto, como forma de superar os entraves aqui identificados para a adoção efetiva do modelo gerencial, acredita-se que seja necessário que os governantes públicos estejam mais preparados para receber e implantar as reformas. Para isso, eles devem se qualificar em cursos superiores e pós-graduação de administração pública, dando oportunidade efetiva para todos os níveis do funcionalismo público municipal se qualificar e concorrer às oportunidades que oferecem o plano de carreira municipal.

Acredita-se, também, que reformas como a do modelo gerencial para serem efetivas na administração pública municipal precisam ser elaboradas considerando as especificidades dos municípios e de seus dirigentes, de forma a contemplá-las no plano de efetivação. Para isso torna-se necessário maior orientação e qualificação aos governantes públicos municipais, de forma que os mesmos entendam os pressupostos dos novos modelos de administração pública e consigam aplica-los de acordo com a realidade onde estão inseridos.

Acredita-se que o presente trabalho, por meio de suas constatações poderá proporcionar novos caminhos para que as reformas administrativas públicas não aconteçam somente no âmbito estadual e federal, mas tão quanto no municipal, já que esse é considerado como “a unidade social básica da organização social” (DOWBOR, 1999, p. 6) e como uma das células mais importantes da administração pública brasileira.

Como limitações têm-se que o presente estudo foi realizado apenas com um único município, não buscando realizar parâmetros de comparação de determinadas questões, principalmente aquelas relacionadas aos indicadores e variáveis pertencentes ao Índice de Administração Pública Municipal (FREITAS JR, 2009). Dessa forma, os resultados aqui obtidos estão validados somente ao município estudado, uma vez que a aplicação do estudo em outros municípios pode apresentar resultados diferenciados.

Diante dessas limitações, propõe-se a continuidade deste trabalho em outros municípios, de forma que se possa alcançar resultados semelhantes e diferentes e passíveis de generalização. O desenvolvimento de novas pesquisas pode ajudar a entender e a superar algumas questões levantadas neste estudo, como por exemplo, a ausência de capacidade de gerenciamento e controle dos dirigentes públicos com os pressupostos do modelo de administração pública gerencial.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 173-200.

ANDRADE, M. M. de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. São Paulo: Atlas, 2003. 174 p.

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005. 424 p.

\_\_\_\_\_; FORTES, M. A lei de responsabilidade fiscal nos municípios – uma revisão crítica. **Reuna**, Belo Horizonte, v. 10, n. 3, p. 53-73, set./dez. 2005.

ÁVILA, C. A. **Construção histórica da administração pública no Brasil: análise do controle de gastos com pessoal no município de Curitiba em 2003 e 2004**. 2005. 132 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2005.

BAQUERO, M., PRÁ, J. R. Matriz histórico-estrutural da cultura política no Rio Grande do Sul e padrões de participação política. **Cadernos de Ciência Política**, Porto Alegre, Série Pré-edições, n. 3, p. 27-45, 1995.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições, 2004. 223 p.

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

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

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 21-28.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 237-270.

\_\_\_\_\_. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 38, n. 4, p. 543-560, jul./ago. 2004.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998. 365 p.

CKAGNAZAROFF, I. B. Reforma gerencial e o papel do gestor público: ator de mudança ou de resistência? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa: (qual entidade publicou), 2002. Disponível em:  
<<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/clad/clad0043315.pdf>>  
. Acesso em: 20 out. 2010.

CARVALHO, J.C.; et al. 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**. Lavras: UFLA, 2008. p. 1-6.

COTRIM, G. **História global**: Brasil e geral. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 353 p.

CUNHA JUNIOR, L. A. P. da. O governo matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Anais...** Madrid: entidade, 2004. Disponível em:  
<[nfr://www.clad.org.ve/fulltext/0049619.pdf](http://www.clad.org.ve/fulltext/0049619.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2010.

CUNHA, P. R. C. da. A participação cidadã dos jovens cearenses em questão. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2007. 1 CD-ROM.

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

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2009. 674 p.

DOWBOR, L. O poder local diante dos novos desafios sociais. In: **O município no século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999. p. 3-24.

FADUL, E. M. C.; LINDOMAR, P. S. Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a nova administração pública. 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**. 10. ed. São Paulo: Globo, 1996. 913 p.

FERLIE, E., HARTLEY, J., MARTINW, S. Changing public service organizations: current perspectives and future prospects. **British Journal of Management**, Inglaterra, v. 14, número, p. 1-14, Dez., 2003.

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP, 1999. 468 p.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004. 408 p.

FREITAS JÚNIOR, D. B. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores**. 2009. 139 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice mineiro de responsabilidade social**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010. 1 CD-ROM.

GIACOMINI, C. H; GOTTEMS, C. L.; SKROBOT, L. C. Gestão compartilhada na Secretaria de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal de Curitiba. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 6, p. 216-229, nov./dez. 2001.



- GIDDENS, A. **A terceira via**. Rio de Janeiro: Record, 1999. 176 p.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999. 200 p.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.
- HOOD, C. The new public management. In: SMELSER, N.J.; BALTES, P. B. (Ed.). **International encyclopedia of the social and behavioral sciences**. Amsterdam: Elsevier, 2001. p. 12553-12555.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios**. Disponível em:  
<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>.  
Acesso em: 05 mai. 2010
- JUNIOR, F. G. L. A meritocracia possível. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n.3, p. 773-779, set./dez. 2006.
- KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Bresser-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 75-122.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed, 1999. 388 p.
- LAVRAS. **Prefeitura de Lavras**. 2010. Disponível em:  
<http://www.lavras.mg.gov.br/>. Acesso em: 13 jun. 2009
- LEVY, E. **Teleconferência para apresentar o sistema de acompanhamento de capacitação - SIFAC**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, dez.2001. (Evelyn Levy - Secretária de Gestão do MOG - Governo Federal).
- MACMULLEN, A. Fraud, mismanagement and nepotism: the vommitte of indenpdndent experts and the fall of the Europen Commission 1999. **Crime, Law e Social Change**, Dordrecht, volume, n. 32, p. 193-208, s/m, 1999.

MAGALHÃES, V. L. S. **Crise e reforma do Estado**. 2001. 211 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2001.

MANNING, N. et al. Reformas de gestão pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? In: MEDEIROS, et al. (Orgs.). **Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas**. Rio de Janeiro: Qualitymark., 2009. p. 97-148.

MARINI, C. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 53, n. 4, p. 31-52, out./dez. 2002.

MARTINS, G. A. Abordagens metodológicas em pesquisas na área de Administração. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 32, n. 3, p. 5-12, jul./set. 1997.

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?Itemid=69&id=258&option=content&task=view>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

MEDAUAR, O. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. 227 p.

MELO, M. C. O. L.; CKAGNAZAROFF, I. B. **A questão da função gerencial e a reforma do Estado** – problemas e propostas de ação. Belo Horizonte: CEPEAD/FACE, 1998. ms.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 6. Ed. Petrópolis: Vozes, 1996. 80 p.

MINAS GERAIS. Secretária de Estado e Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Zoneamento ecológico-econômico**. Disponível em: <[http://www.zee.mg.gov.br/zee\\_externo/](http://www.zee.mg.gov.br/zee_externo/)>. Acesso em: 08 mai. 2010

MISOCZKY, M. C. A. Uma defesa da reflexão teórica crítica na pesquisa e prática da administração pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

- NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política** – ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 305 p.
- OLIVEIRA, S. L. **Tratado de metodologia científica**: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 2002. 320 p.
- OLIVEIRA, V. C. S. **Sociedade, Estado e Administração Pública**: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras-MG. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995. 436 p.
- PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.
- PENENGO, M. O papel do gerente público em processos de mudanças. **Revista do Serviço Público, LOCAL**, v. 48, n. 1, p. 79-89, jan./abr. 1997.
- PEREIRA, G. H. **Projeto**: análise do gasto estadual com pessoal. Brasília: Ipea. 1997. 327 p.
- POLLIT, C. Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. **Public Management, LOCAL**, v. 2, n. 2, p. 181-199, MÊS, 2000.
- PRESIDENCY OF THE REPUBLIC. **White paper reform of the state apparatus**. Brasília, 1995.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de desenvolvimento humano**, 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/home/>>. Acesso em: 05 mai. 2010
- REZENDE, F. C. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais, LOCAL**, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002.
- \_\_\_\_\_. Organizações e respostas institucionais a política de Reformas do Estado: um estudo de caso da administração direta do Executivo Federal Brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, VOLUME, n.14, p.119-138, jun. 2000.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005. 156 p.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989. 287 p.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988. 163 p.

SALAZAR, G. T.; et al. Componente institucional. In: SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D.; TAVARES, L. M. (Ed.). **Zoneamento ecológico-econômico do estado de Minas Gerais: componentes socioeconômico**. Lavras: UFLA, 2008. p. 101-140.

SANTOS, A. M. S. P. Desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios. **Revista de Economia Mackenzie**. São Paulo, v. 7, n. 2, p. 112-137, mês 2008.

SILVA, J. A. O Município na Constituição de 1988. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1989. p. 19-33.

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

SOUZA, E. C. L. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73-88, jan./fev. 2002.

SPIEGEL, M. R. **Estatística**. São Paulo: McGraw-Hill, 1976. 357 p.

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

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

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

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

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2008. 288 p.

VILHENA, R.; et al (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. 424 p

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

## ANEXOS

**ANEXO 1 - Roteiro de entrevista para ocupantes de cargos dirigentes  
(prefeito, vereadores, secretários) da administração pública municipal de  
Lavras/MG) durante as gestões de 2001 a 2004 e de 2005 a 2008**

**1. Perfil do Entrevistado**

Cargo/Função que ocupou:

Período:

Idade:

Sexo:

Escolaridade:

**2. Questões**

INDICADOR	VARIÁVEL	QUESTÕES
<b>Recursos Humanos</b>	Quantidade de funcionário para cada 100 habitantes	Qual sua opinião quanto ao número de servidores públicos na administração municipal? Para o Senhor(a) esse número era suficiente, insuficiente ou excessivo? Por quê?  Em sua opinião a quantidade de servidores que havia, na gestão questão, auxiliava no processo administrativo?
	% de funcionários com ensino superior	Em sua opinião qual a importância de um servidor público possuir ensino superior na execução de suas atividades? O Senhor(a) classificaria essa importância como sendo baixa, alta ou média? Por quê?  Em sua opinião a prefeitura tem alguma responsabilidade pela formação de seus servidores?  Qual a sua percepção quanto ao interesse pessoal do servidor em capacitar-se depois de ser aprovado no concurso para assumir cargo público?  Quais eram os principais problemas ou entraves para a capacitação dos servidores públicos municipais? Por quê?
<b>Recursos Humanos</b>	% de funcionários com pós-graduação	Em sua opinião qual a importância de um servidor público possuir curso de pós-graduação para a execução de suas atividades? O Senhor(a) classificaria essa importância como sendo baixa, alta ou média? Por quê?  Quais eram principais problemas ou entraves para esta questão?

## 2. Questões, continuação

	Existência de administração indireta	<p>A administração pública de Lavras no período em questão fez uso da administração indireta?</p> <p>Quais as vantagens/benefícios em fazer uso da administração indireta?</p> <p>Como era em sua gestão, em sua opinião, a relação da prefeitura com as organizações da administração indireta?</p> <p>Quais as eram as maiores dificuldades existentes para a consolidação dessa relação? Por quê?</p>
<b>Instrumento de Gestão</b>	Existência de código de obras	Durante a gestão em questão, de quais desses instrumentos a administração do município de Lavras fez uso? Como foram utilizados estes instrumentos em sua gestão?
	Existência de lei de parcelamento do solo	Em sua opinião, a existência ou não de instrumentos de gestão como código de obras, lei de parcelamento do solo, lei de zoneamento, plano diretor e cobrança de IPTU facilitam ou dificultam o desenvolvimento da gestão municipal? Por quê?
	Existência de lei de zoneamento	
	Existência de plano diretor	Quais eram as principais dificuldades, problemas ou entraves em relação à aplicação desses instrumentos?
	Existência de cobranças de IPTU	
<b>Articulações Interinstitucionais e Participação do Cidadão</b>	Quantidade de conselhos gestores existentes	<p>Em sua opinião qual a importância dos conselhos gestores para a gestão pública municipal?</p> <p>Para o Senhor(a), como os conselhos gestores podem contribuir para a sociedade?</p> <p>Para o Senhor(a) quais os principais problemas na relação entre conselhos gestores e prefeitura municipal?</p> <p>Para o Senhor (a) quais os fatores que mais contribuem para o enfraquecimento e para o fortalecimento dos conselhos gestores?</p> <p>Em sua opinião qual a parcela de contribuição da administração pública municipal para o fortalecimento dos conselhos gestores?</p>
	Existência de consórcio público com outros entes federativos	<p>A Prefeitura Municipal participou de consórcio público em sua gestão?</p> <p>( ) Sim – Quais foram as principais dificuldades que o Senhor(a) identificou nessa relação?</p> <p>( ) Não – Por quê?</p>

## 2. Questões, conclusão

	Existência de convênios ou parcerias com o setor privado	A Prefeitura Municipal participou de convênios ou parcerias com o setor privado em sua gestão? ( ) Sim – Quais foram as principais dificuldades que o Senhor(a) identificou nessa relação? ( ) Não – Por quê?
	Existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal	A Prefeitura Municipal teve apoio do setor privado ou de comunidades durante sua gestão? ( ) Sim – Quais foram as principais dificuldades que o Senhor(a) identificou nessa relação? ( ) Não – Por quê?
	Participação em comitê de bacia hidrográfica –	A Prefeitura Municipal participou de comitê de bacia hidrográfica? ( ) Sim – Quais foram as principais dificuldades que o Senhor(a) identificou nessa participação? ( ) Não – Por quê?