



JOÃO BATISTA REZENDE

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MUNICÍPIOS
DE PEQUENO PORTE DO SUL DE MINAS
GERAIS: VELHAS QUESTÕES, MODERNAS LEIS
E PRÁTICAS PATRIMONIALISTAS**

**LAVRAS - MG
2011**

JOÃO BATISTA REZENDE

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE
DO SUL DE MINAS GERAIS: VELHAS QUESTÕES, MODERNAS LEIS E
PRÁTICAS PATRIMONIALISTAS**

Tese 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 Doutor.

Orientador

Dr. José Roberto Pereira

**LAVRAS - MG
2011**

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

Rezende, João Batista.

Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais : velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas / João Batista Rezende. – Lavras : UFLA, 2011.

241 p. : il.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Lavras, 2011.

Orientador: José Roberto Pereira.

Bibliografia.

1. Gestão pública. 2. Gerencialismo. 3. Burocracia. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 352.14

JOÃO BATISTA REZENDE

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE
DO SUL DE MINAS GERAIS: VELHAS QUESTÕES, MODERNAS LEIS E
PRÁTICAS PATRIMONIALISTAS**

Tese 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 Doutor.

APROVADA em 1º de julho de 2011

Dr. Ricardo Carneiro	EG/FJP
Dra. Caroline Jabour de França	IJSN
Dr. Antônio Donizette de Oliveira	DCF/UFLA
Dra. Ana Alice Vilas Boas	DAE/UFLA

Dr. José Roberto Pereira
Orientador

**LAVRAS - MG
2011**

À Fatinha, Mariana e Lucas, meus amores.

DEDICO

AGRADECIMENTOS

Àquelas pessoas que, de variadas formas estiveram presentes e foram atuantes neste trabalho e não são aqui citadas, mas lembradas pelo incentivo e cooperação.

A Universidade Federal de Lavras e ao Programa de Pós Graduação em Administração pela oportunidade concedida para a realização do doutorado.

Ao CNPq, que financiou a pesquisa.

À Fundação João Pinheiro pela oportunidade de realizar este doutorado.

Aos membros da banca pelas sugestões, os professores José Roberto Pereira, Antonio Donizette de Oliveira, Caroline Jabour de França, Ricardo Carneiro e Ana Alice Vilas Boas.

Ao José Roberto e Flávia, amigos especiais, pelos momentos de dedicação, orientação, encorajamento, críticas e incentivo.

Aos amigos e conselheiros que me acolheram, Robson Amâncio e Cristiane.

À Cida Arruda (*in memorian*) pelo apoio, ensinamento e exemplo de vida profissional.

Aos amigos Eduardo Leite e Vírgílio Oliveira, pelo apoio e incondicional estímulo. Ao Roberto Nascimento e o Luiz Fernando Carvalho (*in memorian*) pela convivência na “Casa de Repouso”.

Ao grupo da Incubacooop, na pessoa do Edmilson Eduardo da Silva, pelo apoio na pesquisa de campo e colaboração.

Aos colegas da Biblioteca da FJP Joana D’Arc, Helena Schirm e Luiz Carlos pelas importantes contribuições e cuidados com texto final e referências.

Aos colegas do ZEE pela troca de informações e aprendizado.

Em especial a Deus, que me deu ânimo e força para a realização e conclusão deste estudo.

"Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim."

Chico Xavier

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 promoveu expressivas mudanças nas formas de gestão das organizações públicas. Aos municípios brasileiros concedeu a autonomia, o que lhes assegurou importante centralidade e protagonismo na vida pública. Assim, a participação dos municípios na provisão de bens e serviços públicos vem aumentando, ora com a devida compensação financeira pelos níveis superiores de governo ou, então, simplesmente, assumindo o papel que legalmente deveria ser assumido pelos governos estaduais e o federal. Diante desse quadro, os desafios enfrentados pelos municípios, nas áreas social, financeira e política vêm exigindo das gestões atuação eficiente com a finalidade de propiciar qualidade de vida adequada aos seus cidadãos. Enfrentar estes desafios em municípios onde ainda predominam práticas patrimonialistas e burocráticas, algumas vezes combinadas com uma gestão gerencial, torna ainda maior o desafio das administrações públicas, em especial no caso de municípios de pequeno porte. Neste contexto, buscou-se analisar, neste trabalho, a gestão pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais, com base no uso de instrumentos compulsórios de gestão e de planejamento, bem como identificar as dificuldades apontadas pelos gestores municipais em adotar o modelo gerencial. As análises foram realizadas a partir de um conjunto de informações disponíveis na literatura, nas publicações do IBGE e em dados do Tribunal de Contas do Estado, complementadas por pesquisa direta em 16 municípios de pequeno porte localizados na região sul de Minas. A matriz analítica utilizada para identificar e analisar as diferenças de modelos de gestão, burocrática e gerencial, foi construída a partir das duas dimensões de atuação da administração pública que caracterizam o modelo gerencial: institucional-administrativa e econômico-financeira. Na dimensão institucional-administrativa, a análise mostrou a existência de defasagem no uso dos instrumentos de gestão urbana e o desinteresse dos agentes públicos, em especial os eleitos, na aplicação dos mesmos. As ferramentas de planejamento, como o Plano Diretor e o PPA, só são elaboradas devido às exigências legais. Na dimensão econômico-financeira, cujos condicionantes tratados neste trabalho foram o cumprimento dos limites máximo de gastos com pessoal e mínimo nas áreas de saúde e educação, as evidências, tanto empíricas quanto documentais, apontam que os gastos são mantidos dentro dos limites estabelecidos pela LRF. As evidências apontadas pelo presente estudo, considerando seus limites, sugerem que ainda sobrevivem na gestão dos municípios modelos distintos de administração pública, com predominância do patrimonialismo e da burocracia. Notaram-se, também, tentativas de incorporação de práticas do modelo gerencial, induzidas por meio de leis e normas emanadas por instâncias superiores de governo. Prevalece, no entanto, nos municípios de pequeno porte

estudados, um cenário no qual os agentes políticos implementam estratégias de manutenção dos espaços políticos com objetivos puramente eleitoreiros. Por fim, conclui-se, com base nas evidências observadas ao longo do estudo, que a convivência do patrimonialismo, da burocracia e das incipientes práticas gerenciais têm reflexos, de maneira clara, na baixa eficiência e eficácia das administrações públicas municipais brasileiras, notadamente, em sua maioria, nos municípios de pequeno porte, que são os mais carentes e dependentes.

Palavras-chave: Gestão pública. Gerencialismo. Município. Burocracia. Patrimonialismo.

ABSTRACT

The Constitution of 1988 provided significant changes in ways of management public organizations. Granted to municipalities autonomy, which assured them important centrality and prominence in public life. Thus, the participation of municipalities in the provision of goods and public services is increasing, sometimes with proper financial compensation for higher levels of government, or else simply assuming the role that legally should be taken by the state and federal governments. Given this situation, the challenges faced by municipalities in the social, financial and political areas have been demanding from administrations effective actions in order to provide adequate quality of life for its citizens. Facing these challenges in municipalities where patrimonial and bureaucratic practices still prevail, sometimes combined with a managerial organization increase the challenge of governments, especially in the case of small towns. In this context, we have analyzed in this work, the public management in small towns in southern Minas Gerais, based on the use of mandatory instruments of management and planning, as well as identifying the difficulties indicated by the municipal managers to adopt the management model. Analyses were performed from a set of information available in the literature, publications and data from the IBGE's and Accounts Court of State, supplemented by direct research at 16 small towns located in southern Minas Gerais. The analytical matrix used to identify and analyze differences in managerial models (bureaucratic and management) was built from two dimensions of performance of public administration that characterize the managerial model: the institutional-administrative, and economic-financial. In dimension institutional-administrative, the analysis show the existence of a gap in the use of instruments of urban governance and the disinterest of public staff, especially those elected, in their application. The planning tools such as the Master Plan and the PPA are produced only due to legal requirements. In the economic-financial dimension, which constraints are treated in this work, was the fulfillment of the ceiling on personnel expenses and minimum areas of health and education, evidences, as empirical and documentary, show that expenditures are kept within the limits set by the FRL. The evidences presented by this study, considering their limitations, suggest that still survive in municipal management models distinct of public administration, with predominance of patronage and bureaucracy. It was noted, too, attempts to incorporate practice of management model, induced by laws and norms issued by higher authorities of government. Prevails, however, in the small municipalities studied, a scenario where public agents implement political strategies of maintaining purely political spaces with electioneering goals. Finally, we conclude, based on evidence observed during the study, the coexistence of patronage, bureaucracy and the incipient management practices clearly reflect in the the low efficiency and effectiveness

of Brazil's municipal governments, mainly, mostly in the small municipalities, which are most needy and dependents.

Keywords: Public management. Managerialism. Municipality. Bureaucracy. Patronage

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1	A região Sul de Minas, Minas Gerais, 2010.	142
Gráfico 1	IDH-M dos municípios do Sul de Minas e do estado de Minas Gerais, 2000	110
Gráfico 2	IDH-M das microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, 2000.....	116
Gráfico 3	IDH-M, subíndice longevidade, em microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, 2000.....	117
Gráfico 4	IDH-M subíndice educação, em microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, 2000.....	118
Gráfico 5	IDH-M, subíndice renda, em microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, 2000.....	119
Gráfico 6	PIB agropecuário das microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, média 2003-2007	121
Gráfico 7	PIB Industrial das microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, média 2003-2007.....	122
Gráfico 8	PIB dos serviços nas microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, média 2003-2007	123
Gráfico 9	PIB da administração pública nas microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, média 2003-2007.....	124
Gráfico 10	Capacidade institucional das microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, 2008.....	126
Gráfico 11	Densidade de ocupação dos solos nas microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, 2008	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Formas históricas de Estado e administração e a trajetória do municipalismo brasileiro, 1500-2010.....	94
Quadro 2	Atribuições de competência municipal explicitadas e indicadas na Constituição Federal de 1988, Brasil.....	98
Quadro 3	Competências dos municípios brasileiros segundo a Constituição Federal de 1988, Brasil.....	99
Quadro 4	Relação dos principais serviços de competência exclusiva da União e dos Estados, por área, custeados pelos municípios do estado de Minas Gerais, 2003	102
Quadro 5	Instrumentos básicos de gestão territorial municipal, Brasil, 2010.....	131
Quadro 6	Categorias de potencialidade social do ZEE-MG	145
Quadro 7	Natureza dos questionamentos e direcionamento aos gestores e legisladores municipais	150
Quadro 8	Matriz analítica dos elementos determinantes na transição entre paradigmas e indicadores de modelos de gestão pública municipal, 2011.....	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Repartição da receita tributária por nível de governo, Brasil, 1960/2007	86
Tabela 2	Distribuição dos municípios do Sul de Minas Gerais, por tamanho populacional – 2010	108
Tabela 3	Distribuição dos municípios, segundo o IDH-M e os subíndices educação, longevidade e renda, região sul de Minas e estado de Minas Gerais, 2000.....	111
Tabela 4	IDH-M e os subíndices de educação, longevidade e renda da região sul de Minas e do estado de Minas Gerais, 2000.....	112
Tabela 5	Valor Adicionado da região sul de Minas, por setor econômico, 2003-2007	113
Tabela 6	Distribuição dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas em relação ao estrato populacional e categorias do Índice de Potencialidade Social do ZEE-MG, 2010.....	144
Tabela 7	Amostra de municípios selecionados, segundo a proporcionalidade populacional do estrato de área e do Índice de Potencialidade Social do ZEE-MG, 2010	146
Tabela 8	Classificação do Índice de Potencialidade Social dos municípios selecionados na região Sul de Minas Gerais – 2010.....	147
Tabela 9	Existência de instrumentos de gestão pública nos municípios da região Sul de Minas, 2008.....	165
Tabela 10	Situação dos servidores públicos nos municípios da região Sul de Minas, 2008.....	177

Tabela 11	Capacidade de gestão fiscal e espaço orçamentário de aplicação de recursos nos municípios da região Sul de Minas, 2008.....	185
Tabela 12	Indicadores de gestão fiscal municipal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, Sul de Minas, 2003 – 2009	188

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CFRH	Contribuição Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
Copam	Conselho de Política Ambiental
DASP	Departamento Administrativo do Setor Público
DPOF	Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDM-M	Índice de Desenvolvimento Humano – Municipal
IDTE	Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico
IFSM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor – Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPS	Índice de Potencialidade Social
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI	Imposto de Transmissão de Imóveis por Ato Oneroso “Intervivos”
JPOF	Junta de Programação Orçamentária e Financeira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NAP	Nova Administração Pública
ODM	Objetivos do milênio
OSCIP	Organizações da sociedade civil de interesse público
PCH	Pequena central hidrelétrica
PDM	Plano diretor municipal
PND	Programa Nacional de Desburocratização
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGV	Planta genérica de valores
PIB	Produto Interno Bruto
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual de Ação
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PSF	Programa de Saúde da Família
SEF	Secretaria de Estado da Fazenda
SEPLAG	Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão
SIUP	Serviços industriais de utilidade pública
SUS	Sistema Único de Saúde
TCEMG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
UFLA	Universidade Federal de Lavras
URC	Unidade Regional Colegiada

VA	Valor adicionado
ZEE-MG	Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
2	GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: EVOLUÇÃO RECENTE DO QUADRO POLÍTICO-INSTITUCIONAL	27
3	O ESTADO: ELEMENTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS	44
3.1	Do Estado hobbesiano à social-democracia modernizadora	44
3.2	Estado e administração pública no Brasil	52
4	OS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: DO PATRIMONIALISMO AO GERENCIALISMO	60
4.1	Os modelos patrimonial e burocrático de gestão pública	60
4.2	Administração pública gerencial	65
4.3	“Choque de gestão”: o modelo mineiro de gerencialismo	75
4.4	O processo de descentralização (ou municipalização)	82
5	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO MUNICIPAL	87
5.1	Municípios como unidades político-administrativas	87
5.2	Desenvolvimento histórico dos municípios brasileiros	91
5.3	As atribuições e competências dos municípios brasileiros pós-Constituição Federal de 1988	97
5.4	Perfil socioeconômico e institucional dos municípios da região sul do estado de Minas Gerais	104
5.4.1	Aspectos demográficos	108
5.4.2	Desenvolvimento humano municipal no Sul de Minas	109
5.4.3	Estrutura regional de produção e emprego	112
5.4.4	Análise microrregional com base nos resultados do ZEE-MG	114

5.4.4.1	Indicadores humanos	115
5.4.4.2	Indicadores produtivos	120
5.4.4.3	Indicadores institucionais	125
5.4.4.4	Indicadores naturais	127
6	INSTRUMENTOS LEGAIS DE GESTÃO	130
6.1	Os instrumentos de gestão municipal.....	130
7	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	139
7.1	A pesquisa quanto à sua natureza	140
7.2	Caracterização da região de estudo.....	141
7.3	A seleção da amostra	143
7.3.1	Critério de classificação da amostra segundo o ZEE-MG	143
7.3.2	Seleção dos informantes e instrumento de coleta das informações	147
7.4	Sistematização, análise e interpretação das informações.....	150
8	VELHAS QUESTÕES, MODERNAS LEIS E PRÁTICAS PATRIMONIALISTAS	152
8.1	A realidade da gestão pública em municípios de pequeno porte no sul de Minas Gerais	158
8.1.1	Dimensão institucional-administrativa	164
8.1.1.1	Instrumentos jurídicos básicos para a gestão do território municipal.....	164
8.1.1.2	Planos diretores municipais	168
8.1.1.3	Plano Plurianual de Ação (PPA)	169
8.1.1.4	Qualificação dos servidores públicos municipais	174
8.1.2	Dimensão econômico-financeira	182
8.1.2.1	Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) ..	183
8.1.2.2	Gastos municipais vinculados à educação e à saúde	189
8.1.2.3	Gastos com pessoal no âmbito da LRF.....	192

8.1.2.4	Receitas tributárias próprias	194
8.2	Reflexões críticas acerca da administração pública municipal.....	198
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	203
	REFERÊNCIAS.....	211
	APÊNDICES	231

1 INTRODUÇÃO

A administração pública no Brasil adquiriu importância a partir de meados da década de 1930, em decorrência das medidas impostas e implementadas no “Estado Novo”, quando são iniciadas as primeiras ações organizadas. Até o final da década de 1980, foram variadas e intensas as mudanças ou reformas na administração pública, caracterizadas por avanços e retrocessos. A mais importante delas ocorreu depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã”, que promoveu o reordenamento jurídico, institucional e político brasileiro. Nos anos seguintes, em consonância com a Carta Magna, foram elaboradas e promulgadas, pelos entes subnacionais, as cartas estaduais e as leis orgânicas municipais.

A Carta de 1988, que promoveu as mais expressivas mudanças nas formas de gestão das organizações públicas, concedeu aos municípios brasileiros a autonomia que lhes assegurou especial importância, assumindo, dessa maneira, relevante caráter de centralidade e protagonismo na vida pública. Assim, a participação dos municípios na provisão de bens e serviços públicos vem aumentando, ora com a devida compensação financeira pelos níveis superiores de governo, ora simplesmente exercendo o papel que legalmente deveria ser assumido pelos governos estaduais e o federal.

O debate em torno do municipalismo foi diferenciado ao longo do tempo. Em momentos de restrição dos direitos democráticos como nos períodos do “Estado Novo” e, mais recentemente, da “Ditadura Militar”, os municípios praticamente perderam autonomia, ficando à mercê dos poderes superiores, seja federal ou estadual. Nos últimos vinte anos, observou-se forte discussão sobre o efetivo papel socioeconômico e institucional do município, polarizada entre aqueles que acreditavam que os municípios representam a manifestação do

clientelismo e da ineficiência. Contudo, especialmente a partir de 1988, ganharam expressão aqueles que acreditam que a autonomia e o fortalecimento dos governos locais constituem fator de fortalecimento da democracia e da eficiência alocativa do setor público. Apesar dessa polarização na discussão, ampliou-se o número de municípios cujo crescimento acentuado ocorreu mais fortemente nos períodos de normalidade democrática, como a era pós-constituição de 1946 e após a abertura democrática nos anos 1980 do século passado.

Nas duas últimas décadas, em especial no período pós-Constituição de 1988, o debate tem sido direcionado para a nova administração pública, contemplando a ênfase em resultados, a orientação para o cidadão-consumidor e a capacitação de recursos humanos, destacando a relevância do planejamento municipal neste processo. As inovações introduzidas pela Constituição no aparato estatal foram a descentralização de processos e a delegação de poder às gestões locais (KETTL, 2005). O foco em resultados, orientação central das organizações privadas, exigiu a delimitação das áreas de atuação dos governos federal, estadual e municipal, o estabelecimento de metas para as organizações governamentais, a determinação de objetivos para gestores de programas, a aferição da produção (confronto entre desempenho e objetivos) e a mensuração de resultados (avanços rumo à solução dos problemas-chave de cada organização pública). O modelo de administração gerencial representou avanço, sem, no entanto, romper em definitivo com os modelos anteriores de administração pública predominantes como o patrimonialista e o burocrático. O gerencialismo apoia-se em muitos dos preceitos básicos da burocracia e não rompe com o patrimonialismo. Essas mudanças implementadas nas formas de gestão pública na administração federal e em alguns estados não refletiu, com mesma intensidade, nas administrações públicas locais, onde ainda convivem,

conforme conclusões de Freitas Júnior (2009), sobretudo naqueles municípios de pequeno porte, as práticas de gestão patrimonialista, burocrática e gerencialista.

As práticas gerencialistas são promovidas pelos municípios de pequeno porte em razão das pressões institucionais dos entes governamentais supralocais. Os municípios utilizam práticas gerencialistas em resposta a exigências legais antes de serem recursos de gestão. Com isso, ocorre um hiato entre as orientações e as práticas, haja vista que as administrações públicas dos municípios de pequeno porte não adotam o gerencialismo em sua forma plena. Procurou-se, neste trabalho, discutir estas questões e seus desdobramentos.

Considerando que pressões institucionais levam os municípios a promover práticas gerencialistas e que há um hiato entre orientações e práticas (o que deveria ser e o que efetivamente é), defende-se que os pequenos municípios mineiros têm instrumentos de planejamento essencialmente formais, ou seja, são apenas respostas a exigências supralocais. Assim, tendo em vista que as administrações públicas dos municípios de pequeno porte não adotam o gerencialismo na forma plena, como evidenciam os estudos de Freitas Júnior (2009) e Ladeira (2010) e, considerando que, na atualidade, estão disponíveis e ao alcance dos gestores públicos municipais vários instrumentos de gestão que caracterizam a essência do gerencialismo, fazem-se neste estudo as seguintes indagações: Por que em pequenos municípios sul-mineiros, instrumentos compulsórios de planejamento são essencialmente formais, isto é, não representam recursos efetivos de gestão? Quais as dificuldades apontadas pelos gestores municipais neste sentido?

Para responder a essas questões, pretende-se analisar como se caracteriza a administração pública em municípios de pequeno porte no sul de Minas Gerais e as possíveis dificuldades apontadas pelos gestores em adotar o gerencialismo.

De forma complementar, procurou-se:

- a) identificar e analisar as características gerenciais dos municípios de pequeno porte na região sul de Minas Gerais;
- b) analisar a avaliação dos gestores públicos municipais da região sul de Minas Gerais em relação às dificuldades de adoção do gerencialismo em municípios de pequeno porte.

O alcance desses objetivos está relacionado com a importância teórica e política do estudo da administração pública dos municípios de pequeno porte, pelas seguintes razões:

- a) aponta desdobramentos ou consequências para os municípios de pequeno porte em relação ao descompasso para os entes supranacionais;
- b) os municípios são as células básicas da administração pública e representam um peso considerável no balanço do sucesso ou do fracasso da reforma administrativa do Estado;
- c) o argumento central desta tese é o de que os municípios de pequeno porte em Minas Gerais reproduzem, ainda na atualidade e apesar da Reforma Administrativa do Estado de 1995 e do Choque de Gestão em Minas Gerais, em 2003, as características da gestão patrimonialista: nepotismo, personalismo, clientelismo e a troca de favores.

De forma a atingir os objetivos descritos, esta tese foi dividida em nove capítulos. No primeiro, procura-se contextualizar a gestão pública municipal no âmbito das reformas administrativas recentes, bem como apresentar as questões centrais, os objetivos e a organização do documento.

O capítulo 2 é dedicado à caracterização e à evolução recente do quadro político-institucional da gestão pública municipal no Brasil, expondo os principais pontos da trajetória, as importantes mudanças institucionais e o contexto normativo da Constituição de 1988 que enquadra a ação municipal. Procura-se, em especial, resgatar o processo de surgimento e implementação dos atuais e importantes instrumentos de gestão derivados da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do Estatuto das Cidades, destacando-se, dentre eles, o Plano Plurianual de Ação (PPA) e os planos diretores municipais. Ainda nesse dedica-se ênfase aos controles fiscais e financeiros nos municípios brasileiros, como tentativa de implantar um modelo de gestão pública gerencial em sintonia com o nível federal e alguns estados da federação.

O capítulo 3 analisa os elementos históricos e conceituais do Estado, desde o hobbesiano até a social-democracia modernizadora, tomando como referência a definição de Estado, examinando a formação política brasileira, a transformação do próprio Estado, marcada pelo desenvolvimento do capitalismo e, nesse cenário, os relevantes aspectos da administração pública no Brasil no contexto do crescimento do movimento neoliberal em detrimento do *welfare state*.

No capítulo 4 discute-se o desenvolvimento da administração pública sob três orientações ou modelos teóricos de gestão pública: patrimonial, burocrático e o gerencial. Analisam-se ainda o novo marco teórico e a nova prática de abordagem gerencial em curso no Brasil, as propostas apresentadas por Bresser Pereira e Spink (1998), Osborne e Gaebler (1995), e as considerações de Paes de Paula (2005a) sobre o modelo gerencial de administração pública. No âmbito do modelo gerencial são discutidas as dimensões de análise institucional-administrativa e econômico-financeira, traçadas por Paes de Paula (2005a, 2005b) e adotadas como linha condutora teórica desta pesquisa. As discussões avançam e mostram algumas situações de

aplicação do modelo gerencial, como o Choque de Gestão, em Minas Gerais e as manifestações das reformas administrativas recentes nos municípios, como os processos de descentralização ou municipalização.

Os capítulos 5 e 6 são dedicados à administração pública no âmbito municipal. No capítulo 5 discutem-se a caracterização e o desenvolvimento histórico dos municípios brasileiros e suas atribuições e competências, em especial após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e as regulamentações de dispositivos legais ocorridas ao longo dos últimos anos, avançando em aspectos relacionados ao perfil socioeconômico e institucional dos municípios da área estudada. Neste capítulo também são examinadas algumas características do município brasileiro – como as estruturais, seu papel na organização federativa e o perfil das suas finanças -, concluindo com a identificação do campo e o conteúdo de suas atribuições.

A discussão realizada no capítulo 6 aborda, além dos dois principais instrumentos de gestão pública municipal, que são o PPA e o plano diretor, as leis urbanísticas. Elaboram-se, ainda, reflexões sobre as distorções do planejamento resultantes do redesenho institucional proporcionado pela Constituição de 1988, que exigiu novas formas de planejamento e gestão pública. Nos municípios de pequeno porte, no entanto, dois pontos observados e explorados são a pouca importância dada ao planejamento público e à legislação urbanística.

O capítulo 7 oferece uma descrição dos procedimentos metodológicos. Discute-se a natureza qualitativa da pesquisa, descreve-se a região de estudo, os 177 municípios que formam a região Sul de Minas e, ainda, os critérios de seleção dos municípios componentes da amostra, a seleção dos informantes e os instrumentos de coleta de informações primárias. As informações secundárias, importantes para a consecução dos objetivos propostos, foram do IBGE, Fundação João Pinheiro e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

No capítulo 8 são apresentados os resultados da pesquisa, utilizando, como referência, o modelo teórico de administração pública gerencial, com foco nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Dessa forma, procedeu-se a análise e a interpretação das informações do Perfil Municipal do IBGE, do Tribunal de Contas do Estado, da Fundação João Pinheiro e das 115 entrevistas realizadas com agentes políticos em 16 municípios de pequeno porte da região sul de Minas, a fim de identificar respostas aos questionamentos apresentados. Os dados complementares e as entrevistas sugerem a ocorrência de fragilidade dos ambientes econômico, social e institucional. Os municípios sul-mineiros de pequeno porte, que constituem maioria, têm reduzido campo de manobra para uma atuação independente como agentes de desenvolvimento, resultante de uma gestão pública marcada por fortes deficiências administrativas e técnicas, com baixa capacidade de planejamento e utilização de métodos obsoletos de gerenciamento e controle das atividades e recursos.

No capítulo 9, as considerações finais, mostrando que ainda convivem nos municípios os modelos de administração pública patrimonialista, burocrático e gerencialista, somados a comportamentos clientelistas dos agentes públicos municipais, com predominância do primeiro modelo. Com isso, a despeito da existência de modernas leis direcionadas a minimizar ou eliminar antigas questões, que as práticas de gestão antigas ainda estão presentes nos municípios de pequeno porte.

No Apêndice A são apresentados os municípios da região sul de Minas, agrupados segundo as microrregiões geográficas. O Apêndice B contém a amostra com a relação de municípios e os elementos entrevistados. As questões formuladas nas entrevistas e a síntese das respostas encontram-se no Apêndice C.

2 GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: EVOLUÇÃO RECENTE DO QUADRO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

A administração pública constitui-se, de maneira geral, no aparelhamento do Estado, preparado para a execução de seus serviços de forma a promover a satisfação das necessidades coletivas. Os objetivos, as funções e os papéis são variados em cada administração pública. Para Matias-Pereira (2008), as diferenças podem ser explicadas por fatores como as formações históricas, a diversidade cultural e as variações nos regimes políticos. Assim, cada governo e os entes subnacionais, dependendo de seu grau de autonomia, adicionam formas diferenciadas de organização política e gestão pública.

No entender de Bobbio, Metteucci e Pasquino (2000, p. 10), o termo administração pública “[...] designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta de tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal.” Na mesma direção, Waldo (1971, p. 6) afirma que “Administração pública é a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo.”

A administração, em seu sentido formal, é o conjunto de órgãos organizados com a finalidade de cumprir os objetivos de governo. No sentido material, trata-se dos serviços, do próprio Estado ou por ele assumidos, oferecidos em prol da coletividade (MEIRELLES, 2008; QUAGLIA, 1976). No Brasil, os princípios inerentes à administração pública, tal como tratados pelos autores citados (BOBBIO; METTEUCCI; PASQUINO, 2000; MEIRELLES, 2008; QUAGLIA, 1976), são reconhecidos no art. 37 da Constituição de 1988 (BRASIL, 2002). O texto constitucional acrescenta, ainda, a classificação da administração pública que pode também ser categorizada como direta (executada pelos seus órgãos internos) ou indireta (exercida por outra pessoa jurídica). Em ambos os casos, a

Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de acordo com a Emenda Constitucional 19, também conhecida como a “Emenda da Reforma Administrativa” (BRASIL, 1998).

No conjunto da administração pública, os municípios adquirem especial importância, assumindo, sobretudo após a Constituição de 1988, relevante caráter de centralidade e protagonismo na vida pública, constituindo, de acordo com Chinaglia (2008), parceiro preferencial na execução de programas e ações governamentais. Para o deputado federal e ex-presidente da Câmara dos Deputados Arlindo Chinaglia, “o município é o *locus* do cidadão, onde a vida se concretiza. Sua dinâmica é a da sociedade. Seu crescimento implica a promoção do bem-estar do indivíduo, a finalidade precípua da democracia.” E ainda sobre a importância dos municípios, conclui: “As políticas públicas, portanto, não terminam, mas começam no município” (CHINAGLIA, 2008, p. 7).

Nas duas últimas décadas, em especial pós-constituição de 1988, os governos municipais, em decorrência das pressões da sociedade, vêm assumindo novas responsabilidades, inclusive das outras esferas de governo, e modificando formas de atuação no que tange a políticas públicas cuja finalidade é melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. De outro lado, os recursos, assegurados e repassados por meio de transferências, nem sempre são suficientes para o atendimento das novas demandas, que exigem recursos adicionais. Nesse sentido, alerta Cohn (2002), os municípios estão sendo obrigados a prover parte da demanda de serviços públicos que, de forma crescente, deixam de ser oferecidos pelos níveis federal e estadual. Diante desse quadro, os desafios, complexos e cada vez mais intensos e frequentes com que se deparam os municípios, nas áreas social, financeira e política, vêm exigindo das gestões

atuação eficiente com a finalidade de propiciar qualidade de vida adequada aos cidadãos. As mudanças frequentes e velozes repercutem nas gestões municipais. Enfrentar estes desafios em municípios onde ainda ocorrem práticas patrimonialistas e burocráticas, em algumas vezes combinadas com uma gestão gerencialista, torna ainda maior o desafio das administrações públicas municipais em ampliar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos. É o caso daqueles municípios de pequeno porte¹, que podem ser classificados, em sua maioria, como de baixo dinamismo econômico e com alto grau de dependência financeira das transferências governamentais de outros níveis de governo, em especial o federal. O governo federal, por meio das transferências legais e constitucionais, repassa os recursos aos municípios na forma do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e outras transferências nas áreas de saúde, educação e assistência social. Os repasses realizados pelo governo do estado são de pequena monta e decorrentes, quase sempre, de ações de atividades econômicas geradas no âmbito municipal (REZENDE; LEITE; ARAÚJO, 2008).

Nesse novo arranjo constitucional – que favorece a emergência de um modelo de gestão pública diferente, que seja mais produtivo e atenda aos cidadãos em suas demandas básicas – cabe à gestão pública municipal a imprescindível e complexa “[...] função de formular, implementar e avaliar políticas públicas que articulem as diversas dimensões do desenvolvimento local: humana, ambiental, social, política, econômica, tecnológica e organizacional” (VERGARA; CORRÊA, 2004, p. 11).

No entanto, por outro lado, durante as últimas décadas, a capacidade dos estados de oferecer respostas efetivas e legítimas aos problemas sociais foi impactada por um conjunto de transformações no cenário mundial que afetaram

¹ Adotou-se a classificação proposta por Veiga (2006), ou seja, municípios cuja população residente é inferior a 50 mil habitantes, a densidade demográfica não ultrapassa 80 habitantes por km² e não fazem parte de regiões metropolitanas.

os fundamentos do estado de bem-estar clássico, gerando um ceticismo crescente em relação aos modos tradicionais de governo (BLANCO; GOMÁ, 2003; BRUGUÉ; GOMÁ, 1998). Nesse contexto, a partir da década de 1990, observou-se, em muitos países, uma transição progressiva, em vários aspectos ainda sem resultados, para modelos alternativos de gestão pública, com reflexos também no Brasil.

As discussões e as propostas em torno da gestão pública no Brasil, fazendo um retrospecto, iniciam-se, de forma organizada, apenas a partir dos anos 30 do século XX, quando foram implementadas as primeiras ações planejadas de gestão pública (TENÓRIO; SARAVIA, 2007). As mudanças propostas e iniciadas no governo Vargas tinham como finalidade principal realizar importantes transformações no aparelho estatal, que culminavam em sua modernização administrativa em substituição a uma condição, no entender de Faoro (2001), pré-burocrática e coronelista.

Desde a década de 1930, foram intensas e variadas as mudanças ocorridas nos municípios brasileiros, caracterizando períodos de avanços e retrocessos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP, 2000). O debate em torno do municipalismo foi diferenciado ao longo do tempo. Em momentos de restrição dos direitos democráticos como nos períodos do Estado Novo (1937-45) e, mais recentemente, da Ditadura Militar (1964-85) os municípios praticamente perderam sua autonomia, ficando à mercê dos poderes superiores, seja federal ou estadual. No final da década de 1980, com o redesenho federativo promovido pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2002), os municípios brasileiros ganharam autonomia e tiveram definidas suas competências tributárias, político-administrativas e legislativas, e acontece ainda a definição de competências, atribuições e recursos.

As várias disposições constitucionais, ao longo dos últimos 80 anos, imprimiram um conjunto de mudanças políticas, institucionais e administrativas

nos municípios brasileiros. A Constituição Federal de 1934 possibilitou a autonomia municipal, extinta logo em seguida na Constituição de 1937. A Carta de 1946 restabeleceu e ampliou a autonomia municipal, destinando aos municípios maior participação na receita tributária.

Em 1964, depois da instalação da ditadura militar, ocorreu retrocesso na autonomia municipal. O governo federal restringiu a autonomia político-administrativa e financeira sob a alegação de ausência de racionalidade das administrações municipais. Ampliaram-se os controles, impondo aos municípios exigências para as transferências de receitas. Nesse período, o governo federal tomou para si várias atribuições, até então dos municípios, promovendo a desmunicipalização dos serviços.

Na segunda metade da década de 1960, com o governo central sob o controle dos militares, houve a tentativa de uma nova reforma administrativa. Para Tenório e Saravia (2007), essa iniciativa, tal como a anterior realizada durante o Estado Novo (1937-45), também baseada no modelo weberiano racional-legal e de caráter autoritário, visava, de acordo com os autores, à modernização da administração pública e propunha práticas de gestão utilizadas na iniciativa privada.

A autonomia e a reforma na esfera municipal, no entanto, começaram ganhar espaço somente a partir do movimento da redemocratização iniciado no princípio da década de 1980. A Emenda Constitucional Passos Porto² (BRASIL, 1983) melhorou a repartição das receitas em favor dos municípios. No início da década de 1980, ainda no período da ditadura militar, foi criado o Programa Nacional de Desburocratização (PND)³.

² Emenda Constitucional 23/83, de autoria do senador Passos Porto.

³ Programa conduzido por Hélio Beltrão, então ministro extraordinário do Programa Nacional de Desburocratização (PND). Iniciado em 1982, o PND implantou medidas simplificadoras de extinção de diversos tipos de atestados e a elaboração do estatuto das microempresas e os juizados de pequenas causas (BELTRÃO et al., 1982).

Os fatos marcantes, em termos de autonomia municipal e reformas da administração, ocorreram depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 – ponto fundamental no reordenamento político, jurídico e institucional do país – e das constituições estaduais, em 1989, ao promoverem as mais expressivas mudanças nas formas de gestão das organizações públicas, em especial nos municípios que adquiriram autonomia política.

O novo arranjo institucional criou uma federação com três níveis constitucionalmente autônomos compartilhando a soberania: a União, os estados e os municípios. Essa descentralização foi acompanhada da ampliação de recursos fiscais e das competências tributárias dos municípios e de um processo de fragmentação dos municípios brasileiros, que conquistaram o poder de auto-organização por meio de leis orgânicas aprovadas pelas câmaras municipais (TOMIO, 2005).

Uma das diretrizes fundamentais da Constituição de 1988 foi a descentralização, propiciando aos governos locais, por meio da redefinição e da ampliação de suas competências e responsabilidades, novos papéis com ações e maior poder decisório. Desde o início dos anos 1990, a participação dos municípios na provisão de bens e serviços públicos vem aumentando, ora com a devida compensação financeira pelos níveis superiores de governo ou então simplesmente assumindo o papel que legalmente deveria ser assumido pelos governos estaduais e federal. Com essas novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas, cresceram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democrático-populares da ação pública.

A descentralização, discutida e iniciada em meados dos anos 1980, levou a uma maior participação social na elaboração e na operacionalização de políticas públicas. A ampliação e o fortalecimento da autonomia municipal e o processo de descentralização, apesar de representar mudança nos padrões de

intervenção estatal na realidade socioeconômica, está ligado também às necessidades de reestruturação do próprio Estado brasileiro. No final da década de 1980 e início da de 1990, o Estado adotou uma série de políticas macroeconômicas restritivas, devido às dificuldades ligadas ao endividamento externo e à inserção do país no processo de globalização. Entre outras ações propôs-se a reestruturação do próprio Estado.

No princípio dos anos 1990, novas medidas de ordem administrativa e fiscal repercutiram também nos municípios. As medidas adotadas pelo governo federal alteraram a estrutura da administração pública; ocorreram extinção de organizações públicas, demissões e aposentadorias de servidores públicos, contribuindo, sobremaneira, para a desestruturação do aparato administrativo federal. Entre 1993 e 1994, importantes medidas de controle administrativo e financeiro foram adotadas. Foi aprovada e sancionada a Lei 8666/93 (BRASIL, 1993), regulando os processos licitatórios em todos os níveis de governo e, em junho de 1994 foi implementado o principal conjunto de políticas econômicas e fiscais, que ficou conhecido como Plano Real.

Na segunda metade da década de 1990, o Governo FHC propôs um profundo conjunto de medidas denominado Plano Diretor de Reforma do Estado, conhecido como “reforma administrativa”, com a finalidade de enfrentar a ineficiência do Estado burocrático. A idéia norteadora das mudanças era a implementação da administração pública gerencial, buscando eficiência e eficácia na ação pública por meio do estabelecimento de objetivos que possibilitassem realizar avaliação de desempenho dos servidores públicos. Para tanto, várias medidas administrativas foram instituídas e operacionalizadas (BRASIL, 1998).

Em 2000, foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, que estabeleceu um conjunto de ações preventivas de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. Essa lei pode ser considerada um dos mais importantes instrumentos gerenciais, de natureza econômico-financeira, com fortes repercussões nas esferas federal e, especialmente, nos estados e municípios.

Nos anos seguintes, os estados, premidos pela crise fiscal, foram obrigados a adotar medidas de contenção de gastos e a promover a renegociação de suas dívidas. Esses movimentos de transformação administrativa e financeira, em especial a administração pública gerencial, repercutiram fortemente nos estados e nos municípios nas dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica.

Nos primeiros anos da década de 2000, os governos estaduais tiveram que tomar medidas drásticas com a finalidade de cortar gastos e buscar a eficiência da máquina pública. Em Minas Gerais, estado pioneiro na implantação do modelo de administração gerencial, foi criado um programa específico que ficou conhecido como “choque de gestão”, iniciado em 2003. O conjunto de práticas administrativas adotadas visava ao controle de gastos, com a realização de acordos de resultados e acompanhamento das metas.

Nesse novo modelo implantado no estado, coube aos governos locais o papel de principais provedores de uma grande gama de bens e serviços públicos, considerando a divisão de atribuições propostas entre os três níveis de governo. A descentralização ocorrida gerou a necessidade de os municípios assumirem responsabilidades no plano da execução de políticas públicas de saúde, saneamento, educação, habitação, transporte, pois, no entender de Médici (1995,

⁴ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (BRASIL, 2000a).

p. 286), “os governos locais encontram-se mais próximos da população, facilitando o controle e a participação social desde o planejamento até a implementação de políticas sociais.”

Observou-se, ainda, nesse período, uma forte discussão polarizada entre aqueles que acreditavam que os municípios representam a manifestação do clientelismo e da ineficiência e aqueles que se posicionavam ao contrário. Havia o temor dos dirigentes que, nas palavras de Médici (1995), acreditavam na incapacidade da gestão local, por escassez de condições técnicas, operacionais e financeiras, de executarem políticas específicas descentralizadas. No entanto, especialmente a partir de 1988, ganharam expressão aqueles que percebiam que a autonomia e o fortalecimento dos governos locais constituíam fator de fortalecimento da democracia e eficiência alocativa do setor público (FJP, 2000). Para este grupo, a autonomia municipal contribuiria para facilitar a introdução e a consolidação do planejamento e da gestão participativa, atribuindo-lhe maior legitimidade. A descentralização, desse modo, respeitaria a heterogeneidade entre regiões e municípios e, portanto, iria “destinar recursos a políticas mais relevantes, de acordo com as demandas e, assim, responder com maior efetividade, eficácia e eficiência às situações encontradas” (MÉDICI, 1995, p. 286).

A despeito da polarização na discussão sobre o papel da gestão local, verificou-se no país a ampliação do número de municípios, cujo crescimento acentuado ocorreu mais fortemente nos períodos de normalidade democrática, como o período pós-Constituição de 1946 e após a abertura democrática nos anos 1980 e, notadamente, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 e das constituições estaduais em 1989. Os antigos e os novos municípios tiveram de se adequar política e administrativamente ao novo ambiente, cujas regras, indutoras de novo ambiente institucional, exigiram dos níveis subnacionais a elaboração de novas formas de planejamento e gestão públicas.

Todos os novos mecanismos de planejamento deveriam, segundo as normas, apresentar ações compatíveis com as atividades e ações federais, também estabelecidas por meio de dispositivos constitucionais. Estes instrumentos, no entender dos gestores, seriam os elementos norteadores das estratégias e ações municipais de médio e longo prazos.

Foi exigido dos governos estaduais e municipais o planejamento de longo e médio prazos por meio dos planos plurianuais (PPAs), além de outros instrumentos suplementares, conforme as determinações do novo ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2002). O texto constitucional, artigo 165, inciso I, definiu o Plano Plurianual de Ação (PPA) como o instrumento normativo para que os entes municipais materializem o planejamento de seus programas e ações governamentais. Mas só em 2000, com a edição da Lei Complementar 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000a), a gestão dos recursos públicos ganhou novo arcabouço legal e impulso que possibilitou a integração dos três instrumentos de gestão já previstos na Constituição de 1988: plano plurianual de ação (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento anual (LOA).

Para Vainer, Albuquerque e Garson (2004, p. 18):

A LRF reforçou a necessidade de articulação entre esses três documentos, na medida em que a execução das ações governamentais passa a estar condicionada à demonstração de sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual. Os artigos 15, 16 e 17 da LRF determinam que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarretem aumento de despesa, bem como o aumento de despesas de caráter continuado, devem estar compatíveis com o PPA e com a LOA.

Logo, as áreas de planejamento, gestão e controle receberam fortes incentivos, articulado com a gestão orçamentária, desse importante instrumento de gestão, incluído, de acordo com a classificação proposta por Paes de Paula (2005a, 2005b), na dimensão institucional-administrativa.

A esse esforço de planejamento somou-se a aprovação, em 2001, do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001b), exigindo mudanças no quadro jurídico legal do país. Foram necessárias a criação e a implementação de textos legais, novas regulamentações para atender também às constituições estaduais e às leis orgânicas municipais. A organização do território municipal passou a ser regida por um conjunto de leis urbanísticas, com destaque para o Plano Diretor Municipal, exigido daqueles municípios com mais de 20 mil habitantes.

Esse conjunto de medidas de políticas públicas, formuladas a partir da Constituição de 1988, constituiu os dois principais pilares, ou dimensões de análise, da administração pública gerencial. Segundo o modelo gerencial descrito por Paes de Paula (2005a; 2005b), as dimensões destacadas são a econômico-financeira, que aborda as questões de natureza fiscal, tributária e monetária, e a institucional-administrativa, que abrange o planejamento, o controle e a direção.

Outros dois importantes instrumentos jurídicos, complementares à Constituição de 1988, contribuíram para a implementação das reformas gerenciais no nível federal e prepararam o terreno para a sua expansão nos níveis estaduais. O primeiro deles foi a aprovação e a sanção da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1998). Este instrumento legal que ficou conhecido como “Emenda da Reforma Administrativa”, modificou o regime e os princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos. Esse instrumento contemplou, em especial, a dimensão institucional-administrativa, descrita por Paes de Paula (2005a). Nesse sentido, foram criadas as condições básicas para o planejamento e “[...]”

organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 21) e ainda possibilitou as condições para a profissionalização dos servidores públicos, visando a maior eficiência no desempenho de suas funções.

A dimensão econômico-financeira, o segundo pilar da reforma gerencial, só foi implementada em 2000, com a aprovação da Lei 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A lei possibilitou não só o equacionamento de questões como os gastos excessivos, em especial das esferas subnacionais, como também criou as condições para a articulação entre os três principais instrumentos de gestão pública, já previstos na Constituição de 1988, que foram o PPA, a LOA e a LDO.

A participação da sociedade, ou a dimensão sociopolítica, não foi tratada com a mesma magnitude das demais, provocando um descompasso fundamental, no entender de Paes de Paula (2005a), na implementação da gestão pública democrática.

As mudanças implementadas nas formas de gestão pública ocorridas em nível federal, em que foi mais intensa, e nos estados não refletiu, na mesma magnitude, nas administrações públicas locais. Estudo realizado por Freitas Júnior (2009), tendo como referência a base de dados do IBGE (Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic), para as administrações públicas de municípios localizados na região sul de Minas Gerais, apontou a pouca disseminação do modelo de gestão pública gerencial. Os resultados verificados em uma das regiões mais desenvolvidas nos aspectos social, econômico e institucional do estado, segundo o Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais – ZEE-MG (PEREIRA, 2008b), apontaram que apenas 39 municípios (22%) apresentaram tendência gerencialista e, destes, 24 são de pequeno porte. Freitas Júnior (2009) conclui que, apesar das mudanças ocorridas nos outros

níveis de governo, ainda convivem nos municípios, principalmente naqueles de pequeno porte, as práticas de gestão patrimonialista e burocrática. O autor, no entanto, não identifica as razões da reduzida penetração das práticas gerencialistas ou, mesmo, qual a modalidade ou o tipo adequado de gestão pública nos municípios de pequeno porte.

As avaliações do desempenho das gestões municipais, principalmente depois da Constituição de 1988, recaem, no entanto, invariavelmente, sobre um conjunto de indicadores financeiros e fiscais definidos, sobretudo, na Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000a), que abrange indicadores de natureza fiscal, tributária e monetária, todos componentes da dimensão econômico-financeira, conforme análises apresentadas por vários autores (FJP, 1998; OLIVEIRA, 2003; PRADO; REZENDE, 2003) e que contribuem para medir a eficiência. A lei, no entender desses autores, colaborou, de maneira decisiva, para a institucionalização dos controles físicos e financeiros nos municípios.

Outras formas de controle e acompanhamento de gastos são os dispositivos constitucionais que estabeleceram os percentuais mínimos de gastos com saúde e educação nos municípios. Os dispositivos legais determinam os limites mínimos de aplicação dos recursos na saúde em 15% do orçamento e outros 25% em educação (BRASIL, 2000a). As avaliações destas duas políticas públicas são feitas ainda de forma indireta pelas notas obtidas nos exames relacionados ao desempenho dos cursos fundamental e de segundo grau. Na saúde, o desempenho é acompanhado pelas estatísticas de ocorrências selecionadas e também de mortalidade. Não há, no entanto, em ambas as situações, a vinculação das transferências ou repasses ao desempenho das ações orientadas para as áreas de saúde e educação municipais, ou seja, da eficácia dos programas setoriais.

Há, no entanto, o acompanhamento de algumas metas sociais e ambientais, por parte do governo federal, de alguns estados e municípios,

estabelecidas nos Objetivos do Milênio (ODM). A evolução de indicadores sociais relacionados aos ODM e o alcance das metas foram pactuados na Declaração do Milênio, assinada, no ano 2000, por 191 países membros das Nações Unidas. Na ocasião, esses países se comprometeram a cumprir, entre 1990 e 2015, um conjunto de metas para que sejam atingidos os oito objetivos do milênio: erradicar a extrema fome e a pobreza; atingir o ensino primário universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade na infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Apesar da origem internacional e de resultarem do consenso entre países, esses objetivos precisam ser atingidos no âmbito local, evitando que as médias nacionais ou estaduais mascarem importantes desigualdades existentes (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, 2010). Os relatórios de acompanhamento não são elaborados pelos municípios, que não dispõem de dados locais atualizados para a construção dos indicadores e também de capacidade técnica necessária a tal atividade.

Alguns municípios, visando institucionalizar metas sociais e ainda acompanhar os ODMs, criaram sua própria lei de responsabilidade social. A primeira delas foi aprovada e sancionada no município de São Sepé, no Rio Grande do Sul, em 2003 (RICCI, 2004). Outros municípios, a exemplo de Mauá e Ribeirão Preto, em São Paulo e Lucas do Rio Verde, em Mato Grosso, também tiveram essa iniciativa e insituíram suas leis de responsabilidade social, algumas em tramitação e outras já aprovadas. Estas leis municipais, no entanto, encontram dificuldades na fase de operacionalização, como a de estabelecer e acompanhar os indicadores adequados.

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 427/2009), que altera o artigo 93, título VIII, sobre

a Ordem Social (BRASIL, 2002), criando a Lei de Responsabilidade Social - LRS. A PEC, elaborada no Senado Federal⁵, estabelece a exigência de lei complementar para avaliar, por meio de indicadores de responsabilidade social, o dispositivo sobre a Ordem Social. A autora, a Senadora Lúcia Vânia (VÂNIA, 2004, p. 7), argumenta, em suas considerações sobre a importância da criação da lei, sobre a

[...] necessidade do estabelecimento de alvos a serem alcançados, ela propõe a criação de metas macrosociais. Essas metas, a exemplo das metas macroeconômicas em voga, deverão ser caracterizadas de forma a agregar um resultado social real e expressivo a ser alcançado. E ainda ensejarão o acompanhamento dos programas por toda a sociedade, que poderá verificar não somente a eficiência (através da Lei de Responsabilidade Fiscal), mas também a eficácia (na Lei de Responsabilidade Social) na gestão dos recursos públicos. Pelas exigências do estabelecimento de instrumentos de medidas, ela propõe a criação de um Índice Nacional de Inclusão Social (INIS), de modo a identificar, de maneira também inovadora, a situação de cada município em relação a este índice, e os indicadores sociais que não forem atingidos, como por exemplo: saúde, emprego, renda, educação e saneamento básico.

Não foram ainda identificados os indicadores específicos, como na LRF, que deverão, segundo a proposta em tramitação, ser estabelecidos por lei complementar.

⁵ A PEC, de autoria da senadora Lucia Vânia, encontrava-se, em 19/04/2011, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com parecer favorável pela admissibilidade. A partir daí, a Câmara dos Deputados criará comissão especial especificamente para analisar seu conteúdo, antes de ser votada em plenário e encaminhada de volta ao Senado.

Na dimensão sociopolítica - de acordo com Paes de Paula (2005a), abrange os direitos dos cidadãos e a participação popular na gestão - foram estabelecidas algumas condições para o repasse de recursos federais e estaduais decorrentes das chamadas “transferências legais” das áreas de saúde, educação e assistência social. Os municípios criaram os conselhos gestores, cuja função é estabelecer as políticas públicas para esses setores, consoante as políticas estaduais e federais, e ainda fiscalizar a aplicação dos recursos. Esta ação exige maior participação dos cidadãos na gestão local. Em que pesem as dificuldades, as ingerências do executivo e as disputas com legislativo municipal trata-se, segundo alguns autores (OLIVEIRA, 2009; PAES DE PAULA, 2005a), de iniciativa que fortalece a participação do cidadão na gestão local.

Em geral, instrumentos de gestão são legalmente constituídos, porém, não são institucionalizados. Os planos governamentais, em grande parte -- especialmente nos municípios de pequeno porte --, tornam-se apenas peças fictícias para legitimar a ação governamental e os orçamentos não se encontram diretamente conectados a esses planos. Sob este aspecto, Azevedo (2006) assevera que, para inúmeros membros do executivo municipal – prefeitos, secretários, diretores ou gerentes –, os problemas cotidianos exigem dedicação quase total às atividades de “apagar incêndios”, uma vez que os governos locais, ao contrário dos demais níveis, encontram-se juntos da população.

Não há critérios objetivos para estimar receitas e definir despesas gerando um elevado grau de discricionariedade⁶ na execução do orçamento, permitindo ao executivo a liberdade de escolha e a prioridade das despesas a serem executadas (LADEIRA, 2009). Os gestores e os planejadores extrapolam os custos do ano vigente para o ano seguinte, com correções para ajustes de salários e fatores relacionados aos índices de preços. Todos eles compõem seus

⁶ “Poder discricionário é aquele que o Direito concede à administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo”(MEIRELLES, 2007, p. 120).

orçamentos corretamente, com mínimas mudanças, e o processo passa de um ano para outro (ALBRECHT, 1994). A elaboração de planos estratégicos grandiosos, apoiados em orçamentos detalhados, estimativas de recursos, planos táticos e cronogramas, mas sem relação com a realidade local, pode resultar em fracassos (ALDAY, 2000). Alguns gestores públicos tendem a confundir orçamento com planejamento.

Quanto aos planos diretores municipais, a situação não é diferente. Acreditava-se que estes instrumentos, se executados em sua plenitude, poderiam resolver os graves problemas municipais. O tempo mostrou que isso não ocorreu. Em grande parte dos municípios, os planos são apenas zoneamentos do solo urbano e “engavetados” nas prefeituras (VILLAÇA, 2005; LAGE; OLIVEIRA, 2009).

Por fim, os planos não se conectam à realidade local, são metas essencialmente formais – quase sempre reproduções (“planejamento xerográfico”), não há controles socioinstitucionais voltados para a sua efetivação, e a população não participa diretamente e não se apropria iniciativas dos governos locais. Outro fato observado é que, na esfera institucional, os entes supralocais enfatizam o controle fiscal e financeiro, cujos gestores locais não desejam reduzir sua margem de poder discricionário, ou seja, sua fonte de capital político.

3 O ESTADO: ELEMENTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS

3.1 Do Estado hobbesiano à social-democracia modernizadora

A definição de Estado pode variar de acordo com a perspectiva adotada, o período histórico em foco e, principalmente, a posição ideológica de quem o define. O Estado tem sido objeto de muitas reflexões do homem, desde a Antiguidade. Só no século XVII, no contexto do surgimento do Estado Moderno, na Europa, é que ocorreram as formulações sistemáticas sobre as relações de poder entre os homens.

Os tipos de Estado são classificados por diversos autores segundo a sua evolução histórica. Para Jellinek (2005), os tipos de Estado são o Oriental, o Grego e o Romano. O autor acrescenta ainda o período medieval e o Estado Moderno. O Estado Oriental, ou da Idade Antiga, apresentava como traços fundamentais a teocracia e a monarquia absolutista. A igualdade perante a lei foi observada no Estado Grego que, no entanto, se restringia apenas aos cidadãos livres, excluindo os escravos - que eram a maioria da população - e os estrangeiros. A vasta extensão e domínio territorial foram as principais características do Estado Romano, que perdurou até a sua dissolução, no século V. O período medieval (do século V ao século XV), ao contrário dos demais, caracterizou-se pela ausência de um poder estatal coeso e forte e com influência da Igreja Católica. Nesse período, o poder, exercido pelos senhores feudais, era fragmentado e patrimonialista.

O Estado hodierno é uma organização fundada na união de três elementos básicos: “os indivíduos, que formam o povo; o espaço geográfico delimitado, que representa o território; e o poder exercido por uma minoria sobre uma maioria de forma legitimada, que é o poder organizado” (COSTA NETO, 2003, p. 10).

Nos últimos quatro séculos, o conceito de Estado passou por transformações significativas, desde a publicação de *O Leviatã*, de Thomas Hobbes (HOBBS, 2005), em 1651, considerado o marco da teoria clássica de Estado.

O Estado hobbesiano, idealizado no início da segunda metade do século XV, se caracterizava pelo poder da força necessária à manutenção da coesão social. A essência do Estado, segundo Hobbes, consiste em atribuir o poder a um indivíduo -- o soberano, com poderes absolutos -- por várias pessoas (os súditos), de forma a garantir a paz e a defesa comum. Esse poder pode, na opinião do autor, ser adquirido pela força bruta (Estado por aquisição) ou pela submissão voluntária dos súditos em torno de um escolhido, o soberano, o que foi denominado pelo autor como Estado político ou Estado por instituição. Em uma situação sem lei e ordem, só um governante com poder absoluto poderia conter os homens das disputas mútuas e da exploração. Por isso o Leviatã, que é uma referência a uma criatura descrita na Bíblia, representa a força opressora. Para Hobbes, segundo Bobbio e Bovero (1991, p. 75), “[...] o poder é absoluto, indivisível e irresistível.”

John Locke, no seu Segundo Tratado sobre o Governo, publicado em 1690 (LOCKE, 1978), desenvolve suas teses político-liberais que exerceram importante influência no pensamento ocidental, sobretudo nas revoluções liberais da época moderna. Ele afirmava que o consenso é o princípio da legitimação das sociedades civis. Assim, o consenso expresso dos governantes civis é a única fonte de poder político legítimo. Ele considerava o direito de propriedade um direito natural, anterior à sociedade, e que não poderia ser violado pelo Estado.

O contrato social, no entender de Locke (1978), constituía em um pacto de consentimento com o qual os homens concordavam, de maneira livre, em formar a sociedade civil que lhes asseguraria os direitos que originalmente

possuem no estado de natureza. Para Bobbio e Bovero (1991, p. 75), a concepção de Locke era de que “O poder é [...] limitado, divisível e resistível.”, ao contrário das teses hobesiannas. Assim, Locke (1978) indicou que os princípios fundamentais do estado civil era o livre consentimento dos indivíduos para estabelecer a sociedade, da comunidade para a formação do governo. A este ente, de acordo com o pensamento de Locke (MELLO, 2006), caberia a proteção dos direitos de propriedade e estaria submetido ao controle do legislativo e da sociedade.

O Estado moderno teve como marco histórico de origem a publicação do livro “O Contrato Social”, de Rousseau, em que se estabelecem as bases da liberdade e da igualdade dos indivíduos por meio do Estado (ROUSSEAU, 2002, 2005). Para Rousseau, a essência do Estado encontra-se no pacto social estabelecido entre os cidadãos para organizar a sociedade e viver em paz, ou seja, é uma “[...] forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente” (ROUSSEAU, 2002, p. 24).

Entre os séculos XVIII e XIX ocorreram importantes mudanças econômicas, sociais e políticas. A centralização do poder e o crescente envolvimento econômico e social do governo nas economias passaram a ser questionados. No final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, foram formulados, sob a perspectiva teórica clássica marxista, importantes conceitos de Estado.

Para Marx e Engels, o Estado é resultado de um “fenômeno histórico passageiro, resultante da luta de classes na sociedade, que passou da propriedade coletiva para a apropriação dos meios de produção” (BONAVIDES, 1992, p. 51). O Estado, nessa visão, constitui uma instituição que reflete o interesse de uma classe social dominante em um determinado período da história. Engels

afirma que o Estado é uma máquina de coerção destinada à exploração econômica e política de uma classe sobre a outra.

A repressão é parte do Estado e, na concepção marxista, sua característica é ser o aparelho repressivo da burguesia. No entender de Bobbio (1987), Marx considera o Estado não como um “bem comum”, mas como um instrumento de domínio, um “bem da classe dominante”, ou um “bem da classe de quem governa”. Carnoy (1990) acrescenta que, para Marx, o Estado agiria como um comitê da classe dominante com a função de concentrar o poder repressivo, como modo de manter a produção sob controle desta classe. O Estado capitalista seria o mediador do conflito de classes, tendo a função de manter a ordem e garantir a reprodução do domínio econômico da burguesia. Para Lênin (CARNOY, 1990), o Estado não passava de um braço armado da burguesia ou, ainda, segundo suas palavras, “a violência concentrada e organizada da sociedade”.

De acordo com Lênin (CARNOY, 1990), a principal função do Estado burguês é a legitimação do poder e da repressão para reforçar a reprodução da estrutura e das relações de classes. O sistema jurídico é um instrumento de repressão e de controle, pois estabelece as regras de comportamento e as reforça para se ajustarem aos valores e normas burguesas.

Apesar de os pontos de vista de Marx, Engels e Lênin sobre política serem incompletos (CARNOY, 1990), as recentes teorias marxistas têm suas raízes nesses primeiros trabalhos. Por essa razão, se torna importante voltar a eles para compreender os fundamentos da concepção marxista de Estado na pesquisa atual e o desacordo entre os analistas marxistas contemporâneos. Dentre eles destacam-se as contribuições de Gramsci, Althusser, Poulantzas, Hirsch e Offe (CARNOY, 1990).

A visão de Gramsci sobre o Estado era ideológica e sua maior contribuição foi a sistematização da ciência marxista da ação política. Na

concepção gramsciana, a própria consciência de classe é fonte de poder para o proletariado e a sua ausência é a principal razão do domínio da burguesia. Na perspectiva da hegemonia e da ideologia, o desenvolvimento, ou a ausência dele, é explicado pela maior ou menor consciência da classe trabalhadora (CARNOY, 1990). Para Gramsci (1976, p. 87), “O Estado é todo o conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados.” A relevância dos enfoques de Gramsci, Althusser e Poulantzas, guardada a diferença entre os esquemas analíticos, está na aceitabilidade de uma dimensão coercitiva e repressiva do Estado.

A segunda metade do século XX foi marcada por significativas mudanças nas funções dos Estados, que ocorreram para “[...] superação dos absolutismos e as emergências das democracias de massa” (DRAIBE, 1998, p. 21). Após a Revolução Industrial, surgiu nos países europeus, com o crescimento do processo de industrialização e expansão do capitalismo, o Welfare State. O movimento, segundo Arretche (1995, p. 11), consistiu na “[...] transformação do próprio Estado a partir das suas estruturas, funções e legitimidade. Desse modo “[...] os serviços sociais surgem para dar respostas às dificuldades individuais, visando garantir a sobrevivência das sociedades” e, assim, reduzir os conflitos sociais.

Nas décadas de 1950 e 60, as mudanças econômicas e sociais se intensificaram e o mundo assistiu a uma fase do desenvolvimento capitalista que ficou marcada, principalmente, pelo forte movimento de internacionalização do capital. Na virada para os anos 1970 se configurou um mercado financeiro internacional. A revolução na comunicação e na informática, a partir do final da década, contribuiu decisivamente para consolidar a prevalência do capital financeiro. Simultaneamente, foi sendo operada uma dispersão geográfica da produção que implicou uma nova divisão internacional do trabalho. Nesse

processo, os territórios nacionais foram deixando de ser a unidade básica de operação das unidades econômicas, ampliando as ações e o poder econômico das corporações transnacionais. Esses processos, associados a crises financeiras, provocam mudanças no papel do Estado, sobretudo em relação às políticas sociais orientadas pelo *welfare state*, que começam a apresentar sinais de esgotamento no princípio dos anos 1970.

Na década de 1970, em decorrência da intensificação das crises econômicas (crise do petróleo de 1973) e do fracasso das políticas do socialismo, surgiu o neoliberalismo, que se constituía de um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas defendendo a não participação do Estado na economia (Estado mínimo). De acordo com essa doutrina, deve haver total liberdade de comércio (livre mercado), pois este princípio garantiria o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país.

A doutrina do Estado mínimo e o mercado - como instrumento de equilíbrio das relações sociais - sofrem pressões e derrotas eleitorais na Europa e nos EUA. A ascensão dos democratas nos EUA e dos trabalhistas na Grã-Bretanha, com apoio de políticos de outros países, propiciou a busca de alternativas políticas à “esquerda velha”, defensora da ampliação do Estado e dos benefícios sociais (*welfare state*) e ao neoliberalismo, com base no fundamentalismo de mercado. Surgiu, então, a proposta da Terceira Via, desenvolvida pelo sociólogo britânico Anthony Giddens (GIDDENS, 1999).

Para Giddens (1999), a terceira via representa uma alternativa política capaz de dar continuidade ao processo de transformação e modernização da social-democracia em todo o mundo e, ao mesmo tempo, manter seus ideais de justiça social e solidariedade no contexto contemporâneo. Nesse sentido, de acordo com o mesmo autor, a social-democracia pode ser definida como

[...] uma 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. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo (GIDDENS, 1999, p. 47).

Isto posto, verifica-se que a Terceira Via é um esboço de um programa de ação cuja essência é, nas palavras de Giddens (1999, p. 48), o “[...] aprofundamento e a ampliação da democracia”. Neste sentido, pode ser entendido como a reformulação ou modernização do *welfare state*, uma vez que o mesmo foi concebido como um processo de ampliação da cidadania. A base da proposta é a associação entre Estado e sociedade civil, mas com clara predominância do primeiro.

As propostas foram alvos de críticas, em especial dos setores conservadores. Em suas respostas, Giddens (2001) amplia os temas tratados anteriormente (GIDDENS, 1999), abordando como questão central o Estado reformado. Para ele, este deve prevalecer com o papel de intervir e não substituir os mercados e a sociedade civil. O importante é o equilíbrio entre governos, mercados e a ordem civil. O novo contrato social - direitos com responsabilidades - contribuirá para reconectar estas três esferas. Assim, o autor apresenta sua ideia de nova esquerda, que interage com a realidade globalizada e percebe no mercado a possibilidade de desenvolvimento social e promoção do crescimento econômico com distribuição de renda.

Giddens (1999) se posiciona levando em consideração os grandes dilemas (individualização, globalização, esquerda-direita, ação política e ecologia) com que o mundo depara, por meio de uma estrutura de pensamento e de prática política e propõe reformulação do *welfare state*, da identidade nacional e um governo global.

Diferentemente da visão social-democrata antiga, que tinha a intenção de expandir o Estado (caracterizada pela centralização, a proteção estratégica e a

grande intervenção estatal) e da visão neoliberal, com a intenção de reduzir o tamanho ou estrutura do Estado (caracterizada pelo Estado Mínimo, conservadorismo e predomínio de forças do mercado), a terceira via ou social democracia modernizada vê o Estado com o papel de promover igualdade de oportunidade, liberdade de autonomia, pluralismo cosmopolita e considerar os riscos ecológicos.

A política da terceira via foi muito criticada por diversos autores. Eles argumentavam que era um projeto amorfo e inconsistente, distante dos valores da esquerda, por utilizar estrutura básica do neoliberalismo, por ser um projeto britânico e pela ausência de uma política econômica clara. Apesar disso, vários países têm adotado posturas características da terceira via, como é o caso dos EUA, Alemanha, Inglaterra e Brasil, este último pelo menos desde o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002).

No Brasil, observa-se uma discussão em torno da visão que procura conferir legitimidade e limites ao poder do Estado. Dallari (2007, p. 118), consciente de que encontrar um significado que atenda a todas as correntes doutrinárias é impossível, define o Estado como “[...] a ordem jurídica e soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Neste trecho o autor inclui os quatro atributos que lhe parecem essenciais à instituição e que são: soberania, território, povo e finalidade.

De modo a complementá-la, serão apresentados argumentos de Bresser Pereira (1995) sobre o Estado e sua estrutura. Retomando as correntes jusnaturalista e hegel-marxiana, o autor observa em ambas um ponto comum: “[...] em qualquer das duas hipóteses, o Estado é uma estrutura política, um poder organizado que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dirigente e assim garantir para si a apropriação do excedente” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 8).

Como requisitos para a constituição estatal o autor destaca: a existência de um governo formado por membros da elite política, uma tecnoburocracia pública que se ocupa de sua administração, uma força policial e militar capaz de protegê-lo de inimigos externos e de levantes internos e, finalmente, um ordenamento impositivo que excede o aparelho estatal e aplica-se a toda sociedade. O Estado representa, portanto, “[...] uma organização burocrática ou aparelho que se diferencia essencialmente das demais organizações porque é a única que dispõe do poder extroverso – de um poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 8).

3.2 Estado e administração pública no Brasil

A formação política brasileira, ao contrário dos demais Estados-Nação, apresenta uma evolução que reflete, em muito, as condições impostas pelo colonizador português. São muitos os aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos que diferenciam o Brasil, em consequência da formação do Estado brasileiro, de outros países, sobretudo dos europeus anglo-saxões e franceses. A diversidade cultural da colonização ibérica, o desenvolvimento dependente e outros fatores mais que contribuíram para a formação de elementos idiossincráticos.

A evolução da formação do patronato brasileiro é retratada por Faoro (2001), que descreve as raízes de uma sociedade em que o poder público é exercido e utilizado como se fosse privado, ou seja, o patrimonialismo. O elevado grau de corrupção e os excessivos procedimentos burocráticos são decorrentes das práticas do colonizador. Portugal, um Estado patrimonialista, introduziu no Brasil colônia todos os procedimentos que se tornaram a estrutura de nossa economia política.

São muitas as particularidades, das quais se destacam alguns aspectos marcantes, presentes, de forma mais ou menos intensa, nos cinco séculos de história brasileira. Algumas características, decorrentes da colonização portuguesa, são marcantes na formação nacional brasileira, como o patrimonialismo, o formalismo e a centralização política (FAORO, 2001).

A principal marca é o patrimonialismo, herdado dos colonizadores, que para cá estenderam suas instituições. Em Portugal, como não ocorreu período feudal, o rei, após a unificação do país, não possuía intermediários entre ele e o povo: “um comanda e todos obedecem” (FAORO, 2001, p. 7). Além disso, não havia distinção entre as posses reais e as da coletividade. Em decorrência, os direitos dos súditos eram sempre concessões reais.

A centralização política também se vincula à formação lusitana e à concentração dos poderes na figura do rei. Para Faoro (2001), o que caracterizou a formação nacional brasileira foi a existência de um poder central muito forte que inibiu qualquer formação social espontânea e que determinou todas as mudanças sociais de “cima para baixo”.

O formalismo também encontra na formação do Estado brasileiro a sua origem. Tendo como base o direito romano, em detrimento dos usos e costumes do povo, as leis são mais impostas do que o reflexo de suas vontades. São exemplos as constituições, sempre inspiradas em modelos estrangeiros. É um esforço modernizador das elites sobre o povo massa, nos dizeres de Vianna (1987).

Nesse contexto, a evolução do Estado brasileiro é, portanto, marcada por flexibilidade, aversão ao conflito, centralização, personalismo, corrupção e, especialmente, o costume, dentro do Estado, de apresentar a legislação como fachada. Faoro (2001) aponta o período colonial brasileiro como a origem da corrupção e da burocracia no país, colonizado por Portugal, então, um Estado absolutista. De acordo com o autor, toda a estrutura patrimonialista foi trazida

para cá. No entanto, enquanto isso foi superado em outros países, acabou sendo mantido no Brasil, tornando-se a estrutura de nossa economia política (FAORO, 2001).

A existência de um patrimonialismo estamental, não tradicional, que tem sua origem em Portugal, caracterizado pela presença de um estamento burocrático (categorias utilizadas por Weber), que, segundo Faoro (2001), teria permanecido na estrutura sociopolítica brasileira durante toda a sua formação. Os laços patrimonialistas entre a esfera pública e a privada permanecem até hoje, em especial no plano municipal e, sobretudo, nas economias locais carentes, cuja dependência dos níveis hierárquicos burocráticos superiores é maior.

Neste debate, ressalta-se a discussão que Vianna (1987) faz no que se refere à culturologia do Estado e à democracia. Ele critica o Estado-Nação brasileiro, pois a população não tem preparo para governar e afirma que a democracia no Brasil não é democrática. Em sua perspectiva liberal clássica, chama a atenção para a necessidade de sentimento de Estado nacional (características culturais que favoreçam) para haver democracia, e apenas os indivíduos cultos, com poder econômico e ativos na participação política, devem comandar o país, a formação do estamento. Nas palavras de Faoro (2001, p. 121):

O estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira. No campo econômico, as medidas postas em prática, que ultrapassam a regulamentação formal da ideologia liberal, alcançam desde as prescrições financeiras e monetárias até a gestão direta das empresas, passando pelo regime das concessões estatais e das ordenações sobre o trabalho. Atuar diretamente ou mediante incentivos serão técnicas desenvolvidas dentro de um só escopo. Nas suas relações com a

sociedade, o estamento diretor provê acerca das oportunidades de ascensão política, ora dispensando prestígio, ora reprimindo transtornos sediciosos, que buscam romper o esquema de controle.

No século XX, até meados da década de 1990, foram várias e intensas as mudanças da trajetória percorrida pelo Estado brasileiro. Para se conhecer e analisar esta trajetória, é necessário conhecer as funções desempenhadas pelo Estado contemplando a interação com o mercado e as diversas formas de organização da administração ao longo do tempo.

Até as primeiras décadas do século XX predominavam a forma patrimonial e um Estado dominado pelas oligarquias. A base de sustentação econômica era a agropecuária, com predominância da cafeicultura, que também representava o campo de articulação do poder político. O corpo dirigente do Estado, de acordo com Draibe (2004), não é senhorial e sim patrimonialista. O Estado se formava de políticos e burocratas patrimonialistas, quase sempre conduzidos sob a interferência dos grandes proprietários de terra.

A crise de 1929 marcou profundamente a economia mundial e afetou a economia brasileira, baseada no modelo agrário-exportador e, por consequência, os alicerces do poder central, criando as condições para as mudanças políticas impostas por Vargas, que assumiu o poder em 1930, com o apoio das classes políticas tradicionais e as forças armadas. A estrutura de poder federal começa a sofrer modificações e com grandes implicações nos níveis subnacionais de governo. Há mudanças abrangentes na administração pública, que se expande para exercer seu novo papel ampliado de coordenador e indutor do processo econômico.

Essas marcas profundas na economia desencadearam um conjunto de mudanças visando a adequar o antigo modelo administrativo com a realização de uma reforma administrativa. Para Draibe (2004, p. 54), “A revolução de 30 inaugurou etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro.” A

redução das autonomias regionais e locais, que amparavam os “polos oligárquicos”, ampliou a centralização do poder no executivo federal, responsável pelas decisões cruciais.

Os novos e ampliados papéis do Estado na economia exigiram diversas transformações no setor público, onde foram inseridos os princípios da administração burocrática-razional, baseada nos ideais weberianos. Em 1937, foi criado o Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), organização pública que exerceu importante função no controle e gerenciamento da administração pública. A sua influência se estendeu para setores econômicos e de planejamento⁷. Foram, no entanto, criados outros órgãos que também contribuíram, de maneira relevante, para dotar o Estado de instrumentos necessários para gerar políticas.

Draibe (2004, p. 55) conclui que “[...] centralização política do pós-30 processa-se com a edificação de um aparelho burocrático-administrativo de intervenção, regulação e controle, que organiza em bases novas o ‘interesse geral’ e a dominação social.”

O período compreendido entre 1946, após a queda do Estado Novo, até meados da década de 1960, foi marcado pela continuidade do movimento de concentração e centralização política, porém de normalidade democrática. O restabelecimento da ordem democrática permitiu, novamente, a realização de eleições também nos níveis estaduais e locais, o que culminou com a criação e a instalação de um grande número de municípios.

⁷ A nova forma de Estado conferiu ao Dasp concentração de atribuições e poderes, inclusive cumprindo funções legislativas, além das normativas e executivas. De acordo com Draibe (2004, p. 77), a abusiva concentração de poder no Dasp feriu interesses regionais e locais, com autoridade para rejeitar ou, até mesmo, suspender atos dos interventores por meio das unidades regionais, os ‘daspinhos’.

Em 1964 inicia-se novo período de exceção democrática, com o golpe militar e a instalação de uma ditadura militar que prevaleceu até a primeira metade da década de 1980.

A evolução do Estado brasileiro pode, também, ser sintetizada e compreendida pelo conjunto das funções econômicas e políticas a que estão intrinsecamente ligadas. As análises históricas propostas por Bresser Pereira (1977), permitem, além da compreensão, a identificação de importantes elementos na formação do Estado brasileiro no período pós-independência, que vai de 1822 até a segunda metade dos anos 1970 e foi dividido em três fases básicas:

- a) Estado Oligárquico, de 1822 a 1930, período cuja formação social e agrária-mercantil apresentava elementos pré-capitalistas e o Estado tinha apenas funções políticas e cartoriais, fornecendo emprego para as classes dominantes. Para Bresser Pereira (1977, p. 2), o Estado “[...] é uma tentativa de cópia do Estado liberal, o Estado polícia, Estado que mantém a ordem interna e defende o País de inimigos externos.”;
- b) Estado Populista, até 1964, corresponde à implantação do capitalismo industrial no Brasil em substituição parcial das formações pré-capitalistas e mercantis. O papel principal do Estado é fornecer, como agente, as condições para o desenvolvimento do capitalismo no país;
- c) Estado Tecnoburocrático-capitalista, a partir de 1964. Não ocorrem mudanças significativas na economia em relação ao período anterior. O Estado, por meio da tecnoburocracia e sob o regime de exceção imposto pela ditadura militar, procura passar a ideia de que o objetivo era estimular a iniciativa privada, reduzindo a

participação do Estado. Há um forte crescimento do setor público e uma participação do Estado na economia.

Nesse período são tentadas algumas medidas de reforma administrativa⁸, no intuito de reduzir os procedimentos burocráticos e ampliar o controle sobre as organizações estatais, por meio das quais o governo controlava segmentos econômicos, como de energia, petróleo e mineração, entre outros, vitais para a economia nacional.

No início dos anos 1980, o Estado intervencionista é questionado, seguindo a tendência dos países desenvolvidos, como Estados Unidos, Inglaterra e outros países desenvolvidos para adequar o setor público por meio de reformas da administração pública. Abrucio e Costa (1999, p. 5) analisaram as experiências de reforma nos países desenvolvidos e observaram “[...] que o problema atual não é diminuir o tamanho do Estado, mas sim adequá-lo à nova realidade, na qual os governos terão menos recursos e poder e enfrentarão uma realidade social mais complexa em que os atores serão mais autônomos e fluidos.”

A crise fiscal, que se instalou no início dos anos 1980, contribuiu para alterar o padrão intervencionista do Estado brasileiro, principalmente a partir do governo Collor. Naquele momento, no entendimento de Costa (2008, p. 869), foi iniciada “[...] de forma intuitiva e vacilante [...]” a reforma que ocorreria, nos anos 1990, no contexto da *New Public Management*.

Nesta época foram abaladas as três principais dimensões do Estado, no entender de Abrucio (2005): política, econômica e administrativa. No aspecto

⁸ A edição do Decreto 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), promoveu várias mudanças na estrutura do poder executivo. Estas alterações realizadas no período de exceção democrática (Governo Costa e Silva), no entender de Monteiro (2010, p. 28), constituiu-se “[...] na segunda grande reforma da administração pública brasileira [...]”

econômico, baseado no modelo keynesiano de intervenção do Estado, já não era mais possível exercer a função de garantir o pleno emprego e atuar em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional. Tornou-se cada vez mais difícil exercer, na esfera social, as políticas de bem-estar social (*welfare state*), cujo foco consistia na promoção de políticas públicas de atendimento às necessidades dos cidadãos. E, por fim, a dimensão do funcionamento do Estado, fundado no modelo burocrático weberiano, uma vez que suas funções dificultavam a adequada prestação de serviços públicos.

4 OS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: DO PATRIMONIALISMO AO GERENCIALISMO

Três modelos teóricos orientam a gestão pública brasileira: patrimonial, burocrático e gerencial. O patrimonial é distinguido pelo poder pessoal e arbitrário do soberano e de seus representantes. O burocrático baseia-se em regras objetivas e em delimitação de autonomia. O gerencial guia-se por resultados e aproxima a administração pública da gestão empresarial empreendedora. A análise dos dois primeiros modelos teóricos de administração pública permite acompanhar a evolução ao longo do tempo, de cada um deles, bem como a sua repercussão no aparelho de Estado e a transição para o modelo gerencial que, dada a sua importância fundamental para este estudo, será examinado de maneira detalhada neste capítulo.

4.1 Os modelos patrimonial e burocrático de gestão pública

Os paradigmas patrimonial e burocrático de administração pública são resultantes dos estudos sociológicos desenvolvidos por Max Weber, no final do século XIX e início do século XX. Na visão do pensador, conforme destaca Aron (2002), a sociologia seria o campo de conhecimento direcionado à compreensão da ação social, ou seja, do comportamento humano dotado de significado intersubjetivo, condicionado pelos atos de outros indivíduos. Por representar um dos principais elementos da ação social, a dominação foi analisada por Weber na obra *Economia e Sociedade* (WEBER, 1999).

O interesse do pensador foi despertado pela ligação entre dominação e administração, pois o estudo da administração, conforme ressalta Campante (2003), envolve diretamente a dominação, e nisso os princípios que garantem a legitimidade das relações de autoridade devem merecer total atenção.

A validade do poder de mando pode apoiar-se em relações tradicionais de autoridade, em regras racionais impostas ou pactuadas ou, ainda, no carisma pessoal - crença não racional na revelação ou graça confiada a alguém. Como, na realidade, esses tipos não podem ser observados isoladamente, o predomínio de cada um determina, respectivamente, a dominação tradicional, burocrática ou carismática (WEBER, 1999).

A dominação tradicional tem como base as relações de piedade pessoal. O termo “piedade”, longe da noção de caridade ou pena, sugere respeito filial, dirigido ao soberano ou ao chefe de uma comunidade doméstica. A reverência ao senhor garante, na dominação tradicional, a legitimidade das regras por ele instituídas. Prevalece, ainda, entre os subordinados, como enfatiza Weber (1999), a noção de que a autonomia do soberano não é restringida por forças concorrentes, o que possibilita o exercício pessoal e arbitrário do poder. Essa configuração social particular, no entanto, tende a despertar relações de reciprocidade, baseadas não na lei, mas sim no costume.

O patrimonialismo surge de uma forma específica da dominação tradicional, que reflete tal reciprocidade, o que pode ser observado nas narrativas de Weber (1999, p. 238):

[...] a este caso especial da estrutura de dominação patriarcal: o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica, queremos chamar de dominação patrimonial.

A importância dessa prática e sua relação com a gestão pública devem-se ao fato de que o controle patrimonial possibilitava ao soberano o exercício da autoridade sobre vastos complexos políticos.

A manutenção do poder pessoal sobre extensos territórios era, no passado, frequentemente comprometida pela interferência de nobres locais e pela precariedade dos instrumentos de comunicação e controle. Para resguardá-lo, o soberano recorria a súditos de confiança que, não raramente, utilizavam o cargo patrimonial como um direito individual. A não distinção entre as esferas oficial e privada, aliada aos privilégios estamentais, fazia do livre arbítrio dos servidores a orientação fundamental de seus atos. O modelo utilizado na administração das capitanias hereditárias implantado no Brasil é um exemplo de gestão patrimonial. Não existia na sociedade, segundo Souza (1999), uma separação nítida entre as esferas política e econômica.

O patrimonialismo, dessa forma, caracterizava-se por um conjunto de fatores que lhe conferia um modo essencialmente personalista do poder, pela ausência de uma esfera pública contraposta à privada, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, pela irracionalidade fiscal e, ainda, pela tendência à corrupção do quadro administrativo, como descreve Campante (2003). Esse conjunto de fatores impossibilitava alcançar a eficiência e a previsibilidade dos serviços oferecidos pelo Estado. De maneira progressiva, porém, de modo assistemático, instituíram-se regras impessoais e universais com a finalidade de regular as relações sociais e oferecer suporte à ordem capitalista emergente, que exigia, para suas ações, objetividade e segurança no ambiente institucional. Surgiu, então, o modelo de gestão burocrática.

O modelo burocrático é baseado em competências oficiais determinadas por leis ou regulamentos administrativos, que são estabelecidos por autoridades ou organizações burocráticas. Nestas, verifica-se uma distribuição de atividades e poderes que visa à execução contínua e sistemática de objetivos, um sistema de mando e subordinação orientado por uma hierarquia de cargos, registros sob a forma de documentos, profissionais que integram escritórios e corpos funcionais voltados para a atividade-fim da organização.

Os integrantes dos órgãos e empresas burocráticas sofrem uma série de consequências geradas pelos aspectos destacados anteriormente. Em um primeiro momento, o cargo é profissão. A aceitação, após indicação de uma instância superior, implica assumir um dever de fidelidade objetivo e impessoal com as imposições do próprio cargo. A vitaliciedade dos cargos nas burocracias públicas busca proteger os indivíduos de atos arbitrários, favorecendo o exercício estritamente impessoal de suas atividades. O mérito deve ser o critério básico de ascensão profissional (WEBER, 1999).

Esse complexo sistema organizacional emergiu de alguns pressupostos sociais e econômicos. O desenvolvimento da economia monetária trouxe provimento financeiro aos funcionários, desencorajando a busca por outras formas de remuneração possibilitadas pelo cargo. O crescimento quantitativo e qualitativo da burocracia passou a reger vários processos em nações e partidos de massa havendo relativo nivelamento social nas democracias, dado que a igualdade política e jurídica dos cidadãos permitiu a submissão coletiva às regras impessoais. Todavia, a razão fundamental para o avanço da organização burocrática foi a sua superioridade técnica sobre as demais formas de administração. Weber (1999) ilustra esse fato por meio de uma analogia entre máquinas e sistemas não mecânicos de produção. Nesse sentido, precisão, agilidade, univocidade, continuidade, uniformidade, otimização de recursos e previsibilidade são algumas das vantagens proporcionadas pela organização burocrática.

A solidez da burocracia também foi destacada pelo sociólogo alemão. Para ele, a sedimentação da administração burocrática cria uma forma praticamente indestrutível de dominação, pois ela confere aos seus integrantes meios materiais e ideais de existência (constituição de identidades). Os dominados, por sua vez, não são articulados o suficiente para combatê-la, tendendo a depender cada vez mais de suas funções.

Como método de organização, a burocracia pode servir a muitos propósitos. Contudo, o poder dela é resguardado sempre por meio do sigilo e da exclusão. Em seus domínios, todos, inclusive os seus senhores, tornam-se diletantes, amadores, diante de especialistas. Voltando-se para a relação entre governos e burocracias, Weber (1993) reconheceu o poder crescente do funcionalismo burocrático e destacou a necessidade de meios políticos para contê-lo. O risco da hegemonia burocrática sobre a dinâmica política seria a limitação desta à gestão rotineira. Assim, o controle político da burocracia deveria evitar a dominação burocrática da política.

A supervalorização de regulamentos, a despersonalização das relações humanas, os exageros de autoridade, a resistência à mudança, a limitação das interações organização-usuário, a formalidade excessiva e a hierarquização das decisões representam disfunções da burocracia (MERTON, 1970). Contemporaneamente, a palavra “burocracia” refere-se mais aos vícios do modelo concebido por Weber que à sua essência.

Em meados da década de 50 do século XX, com o movimento desenvolvimentista, surgiu a necessidade de reformulação do Estado, tendo em vista o novo modelo de desenvolvimento. As sucessivas crises econômicas da década de 1970, provocadas pela elevação dos preços do petróleo – chamadas de “crises do petróleo” de 1973 e de 1979 –, provocaram mudanças nas estratégias empresariais e suscitaram a necessidade de reformas no aparelho de Estado. Com a redução das altas taxas de crescimento econômico, iniciada na fase do pós-guerra, o mundo capitalista desenvolvido começa a discutir modificações no modelo de Estado como promotor do desenvolvimento e do bem-estar social. O fim da fase de prosperidade gera uma crise fiscal e, por consequência, do modo de intervenção dos governos (RUA, 1997). Surgem então na Inglaterra e nos Estados Unidos e se expandiram para outros países anglo-saxões, como Nova Zelândia e Austrália as primeiras iniciativas de introdução de padrões gerenciais

na administração pública. O movimento se estendeu, de acordo com Abrucio (1997), à Europa continental e ao Canadá. Esse movimento ficou conhecido como Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial.

4.2 Administração pública gerencial

Desde a segunda metade do século XX, vários fatores vêm afetando, de forma mais intensa e frequente, o funcionamento do Estado no mundo capitalista, seja nos países desenvolvidos ou em fase de desenvolvimento. Nesse período, em especial a partir do início dos anos 1970, ampliou-se e aprofundou-se a discussão em torno da necessidade da reforma do Estado provedor do desenvolvimento econômico e do bem-estar das sociedades. O novo modelo de gestão pública, em discussão, deveria contribuir para o enfrentamento da crise fiscal, conjugado com: excessivo endividamento dos países em desenvolvimento; aumento dos custos sociais do Estado devido à ampliação do desemprego e das políticas sociais; perda de poder dos Estados nacionais frente às corporações transnacionais e aumento de poder da sociedade civil, fruto do crescimento dos movimentos sociais.

Esses fatores, atrelados à era da informação e ao processo de globalização, induziram, segundo Vergara e Corrêa (2004), à rapidez e profundidade das mudanças administrativas. Para Hoff e Stiglitz (2001), os modelos de crescimento, se aplicados indistintamente a diferentes países, apresentam alta probabilidade de fracasso. Outros fatores condicionantes, como a história e os ambientes econômico, político e sociocultural, vão orientar a trajetória do desenvolvimento do país.

A trajetória do desenvolvimento, de acordo com Andrade, Marini e Guimarães (2002), divide-se em duas fases. A primeira, inaugurada na década de 1950, determinava o crescimento da riqueza *per capita* do país como o principal

fator para alcançar o desenvolvimento. À época acreditava-se que a elevação da taxa de poupança e o investimento em capital físico eram determinantes do crescimento econômico.

Nesse ambiente, o Estado exerceu papel de indutor do desenvolvimento, cuja intervenção poderia se dar também por meio da programação e do planejamento. Aos países em desenvolvimento, o receituário intervencionista era mais severo, pois se atribuía ao Estado a capacidade de resolver questões como a insuficiência de capacidade empreendedora e o sistema de preços não confiável. Assim, a proposta incluía a ação estatal promovendo o surgimento, como assinalam Andrade, Marini e Guimarães (2002), de políticas industriais, agrícolas, de substituição de importações, entre outras medidas intervencionistas.

Na década de 1970, em razão da crise econômica, ocorreram mudanças profundas nas estratégias empresariais, e a discussão se estendeu para o papel do Estado na economia, o que caracterizou a segunda fase da trajetória de desenvolvimento. Os procedimentos propostos nessa segunda fase, em seus passos iniciais, são baseados no modelo neoclássico, segundo o qual “[...] o país crescerá, no equilíbrio estacionário, a uma taxa igual à taxa de mudança tecnológica, dada uma taxa de poupança” (ANDRADE; MARINI; GUIMARÃES, 2002, p. 20). Esse período, que vai desde a década de 1970 até o final da década de 1990, caracteriza-se, também, pela importância atribuída ao capital humano e à forma de aplicação do capital, como fatores determinantes do crescimento econômico.

O receituário proposto, diferentemente da primeira fase, atribuía o desenvolvimento às forças de mercado, aos preços e aos incentivos. O Estado já não tinha mais a função de agente maximizador do bem-estar social e, sim, composto por agentes autointeressados que buscavam o bem-estar individual que eventualmente coincidia com o bem-estar social (ANDRADE; MARINI;

GUIMARÃES, 2002). O receituário que deu origem ao “Consenso de Washington”⁹ propunha, dentre outras medidas, para os países em desenvolvimento, a liberalização comercial e financeira e a promoção das exportações, a privatização de empresas estatais, os programas de estabilização econômica, a reforma tributária e a desregulação dos mercados.

As formas de intervenção estatal, a partir da década de 1980, sofreram intensas e significativas mudanças em vários países e provocaram mudanças em suas diretrizes de gestão. A crise fiscal, ocorrida após a crise do petróleo em 1973, contribuiu decisivamente para afetar alguns pilares da ordem política mundial, que começaram a cair, com destaque para a economia keynesiana, o *welfare state* e a administração pública burocrática.

O desenho estatal do período pós-guerra foi completamente alterado por crises econômicas, pelo desequilíbrio fiscal dos estados, por problemas de governança e pelas mudanças tecnológicas, financeiras e comerciais aceleradas pela globalização, como ressalta Abrucio (2005). Os governos, com menos recursos e menos poder, procuraram diminuir suas funções, até então muito abrangentes, para aumentar sua eficiência. Surgiu e ganhou força um ideário de aprimoramento da administração pública que desqualifica o modelo de administração burocrático, até então hegemônico, defendendo os pressupostos de uma gestão empresarial. Esse movimento se expandiu com a vitória dos conservadores na Grã-Bretanha (1979), liderados pela primeira-ministra Margaret Thatcher e dos republicanos nos Estados Unidos (1980), conduzidos pelo presidente Ronald Reagan, e se fortalece politicamente com sua contundente crítica ao consenso social que sustentava o *welfare state*.

Com o agravamento da crise econômica, a partir da década de 1980, avançaram as contribuições teóricas que precedem à investigação das melhores

⁹ Ápice do pensamento neoliberal, corrente "ideológica" associada ao Estado minimalista que guiou por algum tempo as orientações do FMI e do Banco Mundial. Na ideologia neoliberal, o desenvolvimento, com efeito, era uma "missão do mercado".

formas de intervenção política e econômica do governo, que tem suas atribuições, complexidade e alcance de suas ações aumentadas. A crise econômica, marcada pela forte escassez de recursos públicos, passou a exigir uma nova forma de orientação na prestação de serviços por parte da Administração, com foco no nível de satisfação dos cidadãos, como define a Nova Administração Pública (NAP) (MONTEIRO, 2010)

As mudanças na administração pública que ocorreriam orientadas pela Nova Administração Pública (NAP), seguiram o modelo neoliberal e foram implementadas no Reino Unido e nos Estados Unidos, e estenderam-se por outros países, desde os desenvolvidos àqueles em desenvolvimento. A onda do liberalismo enfatizava a execução de ações empreendedoras no setor público como forma de “[...] maximizar a produtividade e a eficiência” (OSBORNE, GAEBLER, 1995, p. xvi).

A reforma do Estado deveria, segundo Osborne e Gaebler (1995), ser baseada na racionalidade gerencial e abranger os seguintes aspectos: a competição entre os prestadores de serviços públicos, a transferência do poder para os cidadãos, o acompanhamento dos resultados, a orientação da gestão pública segundo missões e objetivos, a ação proativa na resolução dos problemas, a descentralização, o estabelecimento de mecanismos de mercado, a construção de parcerias com o setor privado e organizações não governamentais e atender aos usuários dos serviços públicos tal como clientes.

Melo Neto (1995) destaca que as principais características do paradigma do “Estado empreendedor” sugerido por Osborne e Gaebler (1995) seriam o resgate da dívida social (os objetivos e metas sociais constituem a mais alta prioridade); a introdução de novas estratégias de produção do serviço público (terceirização, privatização e concessão) e a incorporação da participação direta do cidadão (na produção dos serviços públicos).

Nos anos 1990 intensificou-se a discussão sobre a reforma do Estado na busca de maior produtividade e eficiência na gestão pública, tornando-se tema recorrente. São observadas alterações na visão da ação pública, programas e cultura das organizações públicas. Os cortes orçamentários e as privatizações ocorridas influenciam o modelo de Estado-Providência (*welfare state*), que entrou em crise. Implantou-se, então, no setor público o modelo organizacional predominante nas empresas privadas (CHANLAT, 2002). A institucionalização do gerencialismo no setor público – caracterizado pela importação de elementos organizacionais das instituições privadas para a administração pública – teve seu começo nos países desenvolvidos e espalhou-se por várias outras partes do mundo capitalista.

O avanço desse movimento, apoiado no debate político internacional e fortemente influenciado pelas propostas do Partido Trabalhista inglês, atuava sob orientação das propostas da “terceira via”, que desejava estabelecer as bases ideológicas de uma nova esquerda. Entre os seus idealizadores destaca-se o sociólogo britânico Anthony Giddens, que apresentou as linhas básicas dessas ideias no livro *A Terceira Via*, publicado em 1998 (GIDDENS, 1999).

Giddens (1999), nessa obra, procurou modernizar a social-democracia, adaptando-a as intensas, rápidas e profundas transformações sociais, econômicas e políticas mundiais das três últimas décadas. As proposições do autor encontram-se em uma situação intermediária entre a social-democracia do passado, favorável ao *welfare state* e o neoliberalismo, defensor do Estado mínimo. Com sua ação política, a Terceira Via, na proposta formulada por Giddens (1999, p. 74), pretendia “[...] ajudar os cidadãos a abrir seu caminho através das mais importantes revoluções de nosso tempo: globalização, transformações na vida pessoal e nosso relacionamento com a natureza”.

A terceira via tinha como princípios orientadores fundamentais a reforma dos Estados e dos governos. Para Giddens (1999), caberia aos Estados a

reafirmação da sua autoridade e a delegação de poderes, processos considerados pelo autor como complementares. Aos Estados caberia, ainda, ampliar o papel da esfera pública, intensificando sua abertura e sua transparência. Para tanto, o experimentalismo democrático foi recomendado como um complemento à prática ortodoxa do voto.

A terceira via recebeu diversas críticas focadas, em sua maioria, no fato de ela representar um projeto político amorfo com tendências ao conservadorismo, de utilizar elementos constituintes do neoliberalismo, de possuir um contorno exclusivamente anglo-saxão e de não apresentar uma política econômica clara (GIDDENS, 2001). Apesar de tais críticas, foi inegável a sua influência no movimento pró-reforma do Estado.

A reforma administrativa do setor público, no âmbito da nova administração pública (NAP), ou administração pública gerencial (MISOCZKY, 2004), teve como base o foco em resultados, a orientação para o cidadão-consumidor e a capacitação de recursos humanos. A descentralização de processos e a delegação de poder, de acordo com Kettl (2005), foram as principais inovações introduzidas pela nova administração pública na gestão estatal.

A introdução de tais inovações tem gerado turbulências, pois, de acordo com Matias-Pereira (2010, p. 88), “[...] é a chegada do novo modelo de administração pública, sem que o velho tenha terminado.”

Várias mudanças de procedimentos operacionais foram necessárias em face da ênfase em resultados, orientação básica das organizações privadas. Isso determinou a necessidade de avaliações de desempenho com adaptações ou desenvolvimento de métodos específicos de monitoria e avaliação, o que exigiu clara delimitação das áreas de atuação do Estado, a definição de metas para agências e órgãos governamentais, o estabelecimento de objetivos para gestores de programas e a verificação da produção (comparações entre desempenho e

objetivos), cuja mensuração de resultados provoca avanços rumo à solução dos problemas-chave de cada agência. Em decorrência, os provedores de serviços públicos direcionaram o foco às necessidades dos cidadãos em detrimento das demandas da burocracia. Isso implicou tratar os cidadãos como contribuintes e também como formuladores de políticas, pois delegou poder aos governantes e em esperar, da gestão pública, eficiência e responsabilização política.

A qualificação de recursos humanos e a revisão de rotinas administrativas, dadas as mudanças de foco das administrações públicas, estiveram presentes na agenda de reformas de muitas nações. Logo, inovações técnicas (desenvolvimento de instrumentos de gestão), culturais (orientação para resultados e para o cidadão-consumidor), financeiras (incentivos relacionados ao desempenho) e motivacionais exigiram o reposicionamento dos gestores públicos no sentido de um maior senso de interesse público.

As mudanças recomendadas pelo paradigma gerencial estenderam-se à organização do aparelho de Estado e promoveram seu redimensionamento por meio da redução de níveis hierárquicos e, da transferência de autonomia para escalões inferiores e da descentralização de operações. Os mecanismos de controle burocrático também foram revistos para viabilizar a delegação de poder, cujo propósito fundamental era alinhar autonomia e autoridade. Assim, duas formas de delegação foram predominantes: de agências centrais para agências locais (de linha) e dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores em um mesmo órgão.

Um novo marco teórico e nova prática surgem no Brasil como forma de gestão pública. A abordagem gerencial foi proposta por Bresser Pereira e Spink (1998) no intuito de substituir o modelo burocrático de um Estado excessivamente grande e ineficiente, portanto, com reduzida capacidade de atendimento das demandas da sociedade.

As mudanças na administração pública implementadas no início da década de 1990 foram, segundo Paes de Paula (2005a, p. 21), voltadas para “[...] as soluções técnicas [...] e centradas, sobretudo, na [...] eficiência dos processos gerenciais [...]”. Para a autora, a forma de implantação das medidas gerou um descompasso entre as três dimensões consideradas fundamentais para a

[...] gestão pública democrática: a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas de âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; a dimensão institucional-administrativa, que abrange problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, assim como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública.

O esforço de proporcionar o aumento da produtividade e da eficiência da máquina pública privilegiou as duas primeiras dimensões, em detrimento daquela considerada essencial para o processo democrático, que é sociopolítica, gerando desequilíbrio.

Os méritos da administração pública gerencial, segundo Paes de Paula (2005a), são em relação à organização do aparelho de Estado e à seleção dos métodos de gestão. Afirma, ainda, a autora que algumas práticas gerencialistas têm melhorado a eficiência do setor público, com destaque para a esfera econômico-financeira. Seus limites, contudo, consistem na centralização do processo decisório, na falta de estímulo à construção de instituições políticas mais abertas à participação social, na prioridade a dimensões estruturais da gestão (em detrimento das sociais e políticas) e no emprego de modelos internacionais de reforma e administração pública.

Misoczky (2004) aprofunda tais críticas ao afirmar que os princípios da nova administração pública sempre fizeram parte da ortodoxia desse campo, com ênfase para a distinção entre concepção e implementação de políticas, para a noção de que a gestão empresarial é o modelo a ser seguido e para a hegemonia da visão racional-positivista, tipicamente moderna e centrada na ética da eficiência.

No Brasil, a administração pública evoluiu segundo três modelos distintos, presentes até hoje. As modalidades de administração patrimonialista, burocrática e gerencial surgiram sucessivamente ao longo dos anos.

Mais recentemente, na década de 1990, surgiram ações direcionadas para um modelo de gestão democrática, também denominado por Paes de Paula (2005a) de modelo de gestão societal. A administração pública gerencial é, no entanto, apresentada como alternativa de solução dos problemas do patrimonialismo e da burocracia e passa a ser o modelo hegemônico.

Dentre os seus princípios destacam-se a eficiência da administração pública, a redução dos custos e a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos. Para tanto, são adaptadas técnicas de gestão na iniciativa privada. A ênfase a de se desenvolver uma cultura gerencial nas organizações, visando a resultados, e aumentar a sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência. O cidadão passa a ser visto também como cliente dos serviços oferecidos pelo Estado.

O modelo de administração gerencial representou avanço, mas sem romper, na prática, com os modelos patrimonialista e burocrático. O gerencialismo apoia-se em muitos dos preceitos básicos da burocracia. No entanto, diferencia-se deste sobretudo na forma de realizar o controle, que passa a orientar-se nos resultados, não mais nos processos em si.

A participação da sociedade civil é aceita de forma tímida, concentrando-se naqueles serviços que não são exclusivos do Estado. O modelo

incentiva as chamadas entidades paraestatais, que formam o terceiro setor, composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos, como as organizações não governamentais (ONGs).

Os anos 1990 foram marcados pela intensificação do processo de globalização e da reforma do Estado e, particularmente, da reforma da administração pública. Desde a segunda metade dos anos 1990, o modelo gerencial, introduzido na administração pública federal e, posteriormente, em alguns estados, propõe-se a promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços oferecidos pelo poder público aos seus cidadãos-clientes. Cada vez mais o modelo se amplia e se consolida com a mudança de estruturas organizacionais, o estabelecimento de metas a alcançar, a redução da máquina estatal, a descentralização dos serviços públicos e a criação das agências reguladoras para zelar pela adequada prestação dos serviços, entre outros.

A abordagem gerencial, também conhecida como “Nova Administração Pública” (NAP), reconhece que os Estados democráticos contemporâneos não são apenas instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para as suas respectivas sociedades, tanto na área social quanto na científica e tecnológica. São as reformas administrativas implementadas inicialmente nos estados de Minas Gerais, São Paulo e no Distrito Federal. Em Minas Gerais, o programa de reformas, denominado de “Choque de gestão”, já se encontra na sua terceira fase.

Esse movimento avançou e alcançou o primeiro nível de governo subnacional que são os estados da federação, mas sem força suficiente para atingir, de maneira efetiva, o nível imediatamente inferior, que são os municípios, onde ainda convivem os velhos e novos modelos, baseados em práticas clientelistas e assistencialistas, apontadas em vários estudos (BROSE, 2002; FREITAS JÚNIOR, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2010).

4.3 “Choque de gestão”: o modelo mineiro de gerencialismo

As reformas administrativas implementadas pelo governo federal, em meados da década de 1990, e pelo governo de Minas Gerais, no início da década seguinte, provocaram intensas repercussões nas administrações públicas federal e estaduais. A reforma, de maneira geral, tinha como finalidade a redução do tamanho do Estado, dos tributos, dos controles administrativos incidentes sobre a atividade produtiva e, ainda, a privatização de empresas públicas, buscando, dessa maneira, o “Estado mínimo”. Essas medidas, denominadas por alguns autores de “nova gestão pública” (MARINI, 2010), alcançaram, em intensidades variadas, as dimensões subnacionais.

Em Minas Gerais, as reformas foram orientadas para a obtenção de resultados e consistiu no modelo de administração pública gerencial. Para Marini (2010), os procedimentos propostos constituem tentativa de superar as limitações do modelo de gestão patrimonialista e, em especial, do modelo burocrático. As mudanças iniciadas nos procedimentos internos, com a finalidade de preparar o funcionalismo público, são miraram o cidadão (cidadão-cliente), e os resultados esperados (definidos por meio de acordo de resultados) são acompanhados sistematicamente por meio de objetivos e metas.

Em 2002, no final da administração 1999-2002 (Governo Itamar Franco), foi apresentado o documento “Minas Gerais do século XXI”, contendo um diagnóstico e estudos prospectivos sobre a situação do estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2002). No documento, elaborado por um conjunto de órgãos públicos estaduais, foram lançadas as bases de um programa de racionalização administrativa e financeira do Estado, que apresentava um quadro fiscal degradado e acentuado déficit nas contas públicas. Nesse contexto de grave crise econômica e fiscal que atravessava a administração pública estadual

foi implementado, no início da gestão 2003-2006 (governo Aécio Neves), o programa de governo denominado “Choque de Gestão”.

O “Choque de Gestão”, em sua primeira etapa - também conhecido como “Choque de Gestão de primeira geração” -, buscava alcançar o equilíbrio das contas públicas e modernizar o Estado por meio da implementação de um conjunto de medidas de impacto com a introdução de uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva (VILHENA et al., 2006).

Para os formuladores¹⁰, o programa foi desenvolvido em duas etapas, considerando o fator tempo: a do presente buscando o equilíbrio fiscal e a do futuro sustentada por uma agenda de desenvolvimento. A viabilidade das estratégias formuladas, sobretudo as de curto prazo, envolveram, numa perspectiva dual, a integração planejamento-orçamento. Para tanto, o Estado articulou seus instrumentos de planejamento e orçamento de curto prazo – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) e a Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF) – com aqueles considerados de médio e longo prazos, como o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)¹¹.

¹⁰ A equipe de formuladores e também dos executores e avaliadores do Programa Choque de Gestão (VILHENA et al., 2006) participou efetivamente na elaboração do relatório “Minas Gerais do século XXI” (MINAS GERAIS, 2002), quando foram lançadas as bases teóricas e empíricas das reformas implementadas no âmbito do governo mineiro a partir de 2003.

¹¹ O PMDI é exclusivo do estado de Minas Gerais e definidor da estratégia de longo prazo do Governo; o PPAG desdobra a estratégia de longo prazo para um período de quatro anos, detalhando programas e ações de governo, com previsões financeiras e de realização física. Entre os instrumentos de planejamento de curto prazo, destacam-se a LDO, que estabelece orientações para a elaboração dos orçamentos anuais; a LOA, um instrumento de caráter legal, que detalha previsões físicas e de execução do PPAG; a JPOF, isto é, o fórum composto por representantes da Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (SEPLAG) e da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), responsável pelas deliberações sobre alocação ou contingenciamento de recursos e o

No curto prazo, buscou-se o equilíbrio fiscal utilizando-se mecanismos clássicos de ampliação das receitas tributárias e redução de despesas. Para a consecução desses objetivos considerados prioritários, segundo Guimarães e Almeida (2006), foram necessárias várias medidas administrativas de redução de consumo de materiais e serviços, centralização da folha de pagamentos e estabelecimento de parcerias com o setor privado. Tais medidas, na avaliação de Guimarães e Almeida (2006), contribuíram com a economia de despesas no âmbito da administração pública estadual.

A estratégia adotada considerou o planejamento dual, metodologia de planejamento estratégico empresarial proposto por Derek (1999). Dessa forma, adotou-se a estratégia de como o Estado precisava atuar naquele momento e, com base numa visão de futuro, como deveria funcionar e fazer para chegar lá. Essa visão, até então inovadora para o planejamento governamental, deixou de lado o pensamento comum de que bastava um exercício detalhado sobre atividades e orçamento elaborado para estimar uma posição esperada para o longo prazo.

A etapa inicial, chamada de primeira geração, foi construída por meio do PMDI que institui o slogan “Minas Gerais o melhor estado para se viver e investir” (sic) e, posteriormente, simplificado para “Minas Gerais o melhor estado para se viver”(sic), utilizado nas propagandas institucionais como objetivo a ser alcançado até 2020. Na implementação dessa estratégia foram, no entender de Vilhena et al. (2006), determinantes três diretrizes estratégicas: (i) reorganização e modernização do setor público estadual; (ii) promoção, de maneira sustentável, do desenvolvimento econômico e (iii) recuperação do vigor político de Minas Gerais, abalado pela crise fiscal.

DPOF, instrumento legal definidor dos limites orçamentários e financeiros para programas e/ou unidades orçamentárias (VILHENA et al., 2006).

Os projetos estruturadores surgiram do planejamento estratégico do governo de Minas Gerais, segundo a perspectiva do planejamento dual, e têm como uma de suas finalidades possibilitar o foco estratégico e, por isso, são consideradas as ações prioritárias de governo, no âmbito do PMDI e do PPAG. O conjunto de projetos integra o programa Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (Geraes) e contemplou um modelo de geração e organização de informações importantes de planejamento e orçamento para os projetos estruturadores, peças-chave do planejamento governamental (VILHENA et al., 2006).

Os projetos estruturadores, para o Governo de Minas Gerais, visam transformar a visão de futuro em resultados, sinalizando a mudança desejada. Eles apresentam efeito multiplicador, mobilizam e articulam recursos públicos, privados e em parcerias. Os projetos foram elaborados com foco definido, objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos e resultados esperados para possibilitar, ao gestor público, o gerenciamento intensivo e à sociedade, a percepção de que “quem governa tem uma visão de futuro que está sendo construída, mediante ações concretas” (MINAS GERAIS, 2004, p. 2). Em Minas Gerais

[...] o Choque de Gestão, implementado em 2003, foi a resposta encontrada para modernizar a máquina pública estadual que se encontrava totalmente obsoleta num cenário de grave crise fiscal. (NEVES; MELO, 2007, p. 2).

A introdução dos procedimentos inerentes a este novo modelo exigiu, além das mudanças no ambiente institucional (bases legais) e em aspectos culturais (para gestores e funcionários), a negociação e a contratação dos resultados.

A edição de leis delegadas garantiu, no primeiro momento, as mudanças requeridas no ambiente institucional e foi realizada tendo como suporte as 63

leis delegadas necessárias à reestruturação orgânica do poder executivo estadual cuja finalidade era proporcionar respostas rápidas e eficientes às demandas da sociedade (MARINI, 2005; NEVES, MELO, 2007). Formas inovadoras de relacionamento do setor público com o setor privado, por meio da celebração de termos de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e das parcerias público-privadas. Foram tomadas medidas de racionalização das despesas e de redução do déficit fiscal. Adotaram-se, ainda, novas formas de relacionamento do setor público com o setor privado, por meio da instituição de termos de parceria com as OSCIP e das Parcerias Público Privadas. No âmbito do planejamento estadual, reformulou-se o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), definindo a estratégia de governo de longo prazo (até 2020). Para atingir tal objetivo, buscou-se reorganizar e modernizar o setor público estadual; promover, de forma inovadora e sustentável, o desenvolvimento econômico e social e recuperar o vigor político do estado.

Com a finalidade de também alterar os aspectos da cultura organizacional dos servidores públicos, mudaram-se as formas tradicionais de gestão de pessoas, adotando-se uma política focada na meritocracia e valorização contínua dos servidores. Dentre as medidas institucionalizadas com tal finalidade, os gestores do plano (MARINI, 2008; NEVES; MELO, 2007; VILHENA et al., 2006) apontam a reestruturação dos planos de carreira e a avaliação de desempenho funcional dos servidores das administrações direta e indireta.

A principal mudança implementada na esfera do “Choque de Gestão” ocorreu no campo institucional por meio dos contratos de gestão ou “contratualização” de resultados, que ficou conhecido como Acordo de Resultados. Os “contratos de gestão” são largamente utilizados pelos governos federal e estaduais e norteiam a “administração por resultados”. Por meio deste

instrumento de gestão são negociadas e definidas as metas a serem alcançadas, indicadores de acompanhamento, bem como os recursos e as medidas administrativas necessárias para a obtenção dos resultados. A atuação dos órgãos é reorientada na execução das políticas públicas, de modo a possibilitar o alinhamento à estratégia de governo. Os autores, os executores e as equipes de acompanhamento do “Choque de Gestão” entendem que “nesse sentido, há uma inversão dos mecanismos de controle do modelo burocrático-weberiano com foco nos meios para uma nova lógica orientada no alcance de resultados (fins)” (NEVES; MELO, 2007, p. 3).

A despeito dos avanços da reforma administrativa mineira, alguns aspectos são questionados. O “déficit orçamentário zero” informado pelo governo foi, na verdade, segundo entendimentos de Oliveira (2006), obtido apenas por meio de uma contabilidade pública “que engana”¹². E o autor conclui que:

Nesse sentido, o ajuste estrutural deve ser visto apenas como *objeto de desejo* das autoridades do governo, que, no entanto, têm utilizado os resultados alcançados para transmitir uma imagem de competência e eficiência da administração que vai muito além da realidade dos déficits *nominais* em que o estado continua incorrendo” (OLIVEIRA, 2006, p. 185).

O instrumento principal da reforma administrativa mineira, o contrato de gestão também é objeto de crítica. Carneiro e Barbosa (2007) apontam a reduzida participação de instituições públicas estaduais, decorrente da pouca

¹² Para Oliveira (2006, p. 178), “são três os conceitos utilizados para avaliar o resultado das contas públicas: o nominal, o operacional e o primário. O nominal considera, além dos gastos ativos do governo (ou despesas primárias), os juros e a correção monetária da dívida, incorporando, portanto, o efeito da inflação sobre as contas públicas. O operacional exclui a correção monetária da dívida (o efeito inflação). O primário exclui também os encargos da dívida na forma de juros.”

atratividade dos incentivos, a falta de interesse político do dirigente da organização, deficiências na capacidade gerencial e, até mesmo, a forma de divulgação do instrumento e a interpretação que se faz dele. Outro elemento de falha no programa são as metas pouco desafiadoras, o que pode comprometer o alcance de resultados mais arrojados no âmbito da administração pública como um todo. Além dessas questões, são citados os problemas decorrentes da seleção inadequada de indicadores e as dificuldades de acompanhamento dos resultados ou dos objetivos acordados, o que exige o estabelecimento de metas que, na maioria das vezes, constitui apenas um ato formal, portanto, distante da realidade (NUNES, 2003). De outro lado, a autonomia concedida à organização constitui, embora fraco, um elemento de atratividade do programa.

O modelo mineiro de gerencialismo, mesmo com algumas diferenças, representou avanços em relação ao modelo federal e, via de regra, sofre de quase todos os problemas do modelo gerencial implementado na reforma administrativa nacional que como descrito por Paes de Paula (2005a), tratou as dimensões econômico-financeira e a institucional-administrativa em detrimento da dimensão sociopolítica. Em Minas Gerais, na busca pela eficiência, intensificou-se a ênfase nas duas primeiras dimensões.

O conjunto de medidas de reforma administrativa – federal e estadual – não alcançou, em sua plenitude, os municípios. O principal instrumento legado pela reforma administrativa aos municípios foram os controles financeiros e econômicos decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nos municípios brasileiros, em especial aqueles de pequeno porte, onde ainda convivem modelos de gestão patrimonialistas, burocráticos e gerenciais, os instrumentos das dimensões institucional-administrativa e sociopolítica ainda são pouco expressivos.

4.4 O processo de descentralização

No final da década de 1990, tanto nos países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento, houve a redescoberta da importância da influência exercida pelos municípios na vida dos cidadãos. As localidades, de acordo com Chanlat e Fachin (1998), cada vez mais urbanizadas, a proximidade dos gestores ou o contato com a realidade contribuem na busca de novas formas de administração. A presença dos municípios na vida dos cidadãos é cada vez mais forte, exigindo melhores formas de gestão.

Os autores ainda destacam as formas de funcionamento de muitas administrações municipais no Brasil, mostrando os negócios entre a política pública e as ligações afetivas e a vontade de realizar ações e a dependência de recursos federais.

Outro destaque é o movimento de descentralização que ocorre na América Latina. Observando as posições e as considerações de representantes de diversos países latino-americanos (Colômbia, Venezuela, Argentina, México e Peru), durante o Colóquio Internacional “Governo Municipal na América Latina – Inovações e Perplexidades”, concluiu-se que o movimento de descentralização é generalizado. O movimento privilegia o cidadão como consumidor de serviços e menos como um agente de decisões e provocador de mudanças. Este movimento de implantação de um modelo gerencial de gestão pública, também presente no Brasil, era conduzido, à época, sob as fortes influências do modelo neoliberal (CHANLAT; FACHIN, 1998). Dessa maneira, os esforços das gestões, segundo constatações de Paes de Paula (2005a), eram direcionados para as dimensões econômico-financeira e a institucional-administrativa e menos, para a sociopolítica, quando se esperaria a maior participação do cidadão na gestão pública local.

Entre 1930 e 1988, no Brasil, houve relações intergovernamentais mais apropriadas a um Estado unitário do que uma federação (LUBAMBO, 2006), e o movimento de descentralização oscilou entre avanços e retrocessos. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram mudanças nas formas de relações intergovernamentais e os dirigentes dos níveis de governo subnacionais, como governadores e prefeitos, eleitos pelo voto popular, passaram a exercer, pelo menos legalmente, a autoridade soberana sobre seus territórios. As regras que vieram a reger os governos estaduais e municipais abrangeram também a distribuição de recursos. Nessas condições, são ainda redefinidas as competências e atribuições desses entes federativos, que passaram a ser regidos por constituições, no caso dos estados, e leis orgânicas próprias, para os municípios, ambas formuladas pelos respectivos legislativos, estabelecendo, dessa maneira, as formas e os instrumentos de planejamento articulados com as diretrizes maiores determinadas pela Constituição Federal.

O processo de descentralização apresentou uma trajetória de avanços e retrocessos, dependentes dos movimentos políticos. Em 1934, a Constituição Federal assegurou a autonomia municipal, logo extinta pelo Estado Novo (Constituição de 1937). Entre 1946 e 1964, o município recebeu uma maior parcela das receitas, comparativamente às determinações da Constituição de 1934. A partir do Golpe Militar de 1964, observa-se movimento contrário, ou seja, foi fortemente restringida a autonomia político-administrativa e financeira dos municípios. Para Ferreira Netto (1994), o governo federal adotou medidas restritivas como a redução da autonomia decisória exigindo dos municípios a elaboração de planos de aplicação de recursos, para proceder à transferência de recursos e, assim, diminuir os repasses de receitas e aumentar a dependência municipal aos demais níveis de governo, sob a alegação da falta de racionalidade das administrações locais.

Os anos 1980 são caracterizados por um conjunto de grandes mudanças na natureza das relações intergovernamentais. A crise fiscal que reduziu, de maneira acentuada, o financiamento das políticas públicas federais e estaduais, para Médici (1995), contribuíram, de forma decisiva, para o processo de descentralização política, administrativa e fiscal. Assim, a autonomia municipal voltou a ganhar força no início dos anos 1980, com o processo de redemocratização. O golpe militar de 1964 interrompeu uma série de iniciativas, retomadas apenas no começo da década de 1980, com o movimento popular pela redemocratização. A Emenda Constitucional 22/83 (EC conhecida com o nome do autor, o senador Passos Porto) passou a vigorar em janeiro de 1984 e permitiu aos municípios obter mais recursos institucionais (BRASIL, 1983). A Constituição Federal de 1988 ampliou e consolidou as competências e também estabeleceu garantias de autonomia aos municípios na alocação dos recursos financeiros.

Os municípios também passaram a ter competências legislativas e administrativas, previstas no artigo 30 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2002), as quais ficam circunscritas a assuntos de interesse local. As competências abrangem, por exemplo, planejamento e ordenação urbana; organização e prestação de serviços públicos de interesse local; a manutenção, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, de programas de educação infantil e de ensino fundamental e, da mesma forma, prestação de assistência à saúde da população, entre outras atribuições.

No início dos anos de 1990, os governos federal e estaduais estabeleceram as regras e destinaram recursos e repassaram as atribuições da saúde e da educação fundamental aos municípios. O argumento, à época, era o de que o processo de municipalização destes serviços básicos favoreceriam as condições de atendimento aos cidadãos e reduziriam o conflito entre governos municipais pela disputa de verbas de outras esferas de governo, em especial a

federal (SOUZA, 1998). Dessa forma, a Constituição promoveu a institucionalização dos movimentos voltados para a descentralização política, possibilitando aos municípios ampla autonomia. A partir desse momento, a descentralização passa, em ampla medida, a ser vista como medida para melhorar e agilizar o atendimento às demandas das populações locais (FJP, 2000). Surgiu, então, a necessidade de planejar as cidades.

Couberam, ainda, aos municípios, de acordo com o art. 23 da Constituição de 1988 (BRASIL, 2002), as competências de auto-organização, autogoverno, e autoadministração, respeitadas as diretrizes constitucionais. A auto-organização e a restauração do poder das câmaras de vereadores foram importantes ganhos para as administrações municipais com a Lei Orgânica dos Municípios¹³. Antes da promulgação da Carta, em 1988, os estados é que elaboravam uma única lei para todos os municípios.

Assim, a partir de 1988, os municípios brasileiros adquiriram *status* de ente federativo com suas competências ampliadas por meio da descentralização de ações e do poder decisório. Essa descentralização possibilitou aos municípios acesso à maior parcela de recursos públicos e, ao mesmo tempo, ampliou a sua atuação direta em áreas que antes eram de exclusiva competência dos governos estaduais ou federal.

A descentralização de meios financeiros pode ser considerada um movimento de municipalização de receitas (AFONSO et al., 1998). Determinam esse fato o aumento das arrecadações tributárias locais e a ampliação das transferências intergovernamentais (que representam a contrapartida da União e dos estados ao processo de desconcentração de atribuições).

Conforme a Tabela 1, as arrecadações locais respondiam, em 2007, por 4,8% dos tributos nacionais. A participação municipal em impostos federais e

¹³ A Lei (art. 29) que versa sobre a organização dos municípios, atendendo aos princípios da Constituição Federal e dos respectivos estados-membros (BRASIL, 1998).

estaduais integralizava seus recursos disponíveis, que representavam 16,6% do montante fiscal brasileiro. Nota-se que esta proporção é razoavelmente maior que as observadas antes de 1988.

A delegação de responsabilidades promovida pela Constituição de 1988 (BRASIL, 2002) repercutiu fortemente em âmbito local. Como destaca Arretche (1999), a autoridade política de cada nível de governo tornou-se soberana e independente das demais. Diferentemente do que se observa em muitos países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos.

Tabela 1 Repartição da receita tributária por nível de governo, Brasil, 1960/2007

Ano	Arrecadação direta (%)			Receita disponível (%)		
	Central	Estadual	Local	Central	Estadual	Local
1960	64,0	31,3	4,8	59,4	34,0	6,6
1980	75,1	22,0	2,9	69,2	22,2	8,6
1988	70,5	26,5	2,9	62,3	26,9	10,8
1989	67,5	29,9	2,7	61,1	25,0	13,9
1990	67,3	29,0	3,1	57,1	28,0	14,9
1991	66,3	29,0	4,7	55,4	28,2	16,4
1995	67,3	28,0	4,7	56,4	27,6	16,0
1997	66,5	28,1	5,4	56,3	27,0	16,6
2000	69,2	26,3	4,5	55,5	25,6	17,8
2001	68,9	26,6	4,5	56,5	25,7	17,8
2002	69,9	25,9	4,2	57,1	25,5	17,4
2003	69,4	26,2	4,4	57,5	25,5	17,2
2007	69,3	25,9	4,8	58,1	25,3	16,6

Fonte: Adaptado de e Confederação Nacional dos Municípios (2008), Afonso et al. (1998) e Oliveira (2006)

Com as novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas, ampliaram-se tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal, de planejamento, quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública.

5 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO MUNICIPAL

5.1 Municípios como unidades político-administrativas

Os municípios como unidades político-administrativas tiveram origem em Roma, que lhes concedia, em troca da fidelidade às suas leis, algumas prerrogativas, como eleger os próprios governantes. Os cidadãos, homens livres, é que elegiam seus governos. Esse sistema ampliou-se no primeiro século d.C. para as províncias romanas da Grécia e da Gália. Logo depois, de acordo com Rodrigues (2006), o sistema foi adotado pela França, Portugal e Espanha.

No Brasil Colônia, os municípios surgiram, no início da colonização no século XVI, sob a égide do “pelourinho”¹⁴, simbolizando, como destaca Faoro (2001), o núcleo legal como instrumento da autoridade. Os primeiros municípios foram institucionalizados, por decisão da Coroa, na década de 1530 (as vilas de São Vicente e Piratininga) e precederam seu povoamento. A finalidade dos municípios, segundo o autor, era a necessidade de imposição da justiça régia e, desde o princípio, era construída por meio de decretos, alvarás e ordens régias. Corroborando esta situação, Vianna (1952, p. 352), explica que, na criação dos primeiros municípios, “[...] nasce-lhes a população já debaixo das prescrições administrativas”. Os municípios não tinham nenhum sistema representativo nem visavam à autonomia. Mais tarde, adquiriram uma tênue autonomia, considerada abusiva pela Coroa Portuguesa que, para manter o controle, entregava-os, gradativamente, ao poder dos latifundiários. Os municípios, nos seus primórdios no Brasil, a exemplo dos municípios portugueses, eram, portanto, instrumentos de fiscalização e controle dos interesses da Coroa Portuguesa.

¹⁴ “[...] coluna de pedra ou de madeira que servia para atar os desobedientes e criminosos, para o açoite ou o enforcamento” (FAORO, 2001, p. 172)

O regimento de Tomé de Sousa, lavrado em 1548, que de fato e direito constituiu a primeira carta magna, regulou os poderes na colônia e promoveu a separação entre o governo geral e os governos municipais. Esse documento demonstra, de forma inequívoca, que o Estado precedeu a sociedade. Criou-se, dessa forma, a primeira separação entre níveis de governo, com a autonomia municipal. Esta, por sua vez, era reprimida ou incentivada de acordo com os interesses econômicos e políticos das camadas governantes. Esse legado, nas expressões de Faoro (2001), foi uma constante nos períodos colonial e imperial e ainda avançou pelo período republicano.

As antigas vilas, como unidades político-administrativas, passaram por muitas transformações institucionais até os atuais municípios. Nos últimos cinco séculos, as evoluções político-administrativas nas gestões municipais foram marcadas, principalmente, pelas mudanças ocorridas desde os períodos iniciais da colonização portuguesa, no início do século XVI, passando pelo período do império, ou período colonial, que vai do começo do século XIX até o seu final, com a Proclamação da República. Apesar das mudanças político-administrativas ocorridas ao longo dos últimos cinco séculos, o município é a mais antiga instituição política que sobreviveu à colônia (MEIRELLES, 1998).

No fim da primeira metade do século XVI até o início do século XVII, algumas mudanças importantes ocorreram na legislação portuguesa, por meio das Ordenações Afonsinas¹⁵, Manuelinas (1527) e Filipinas (1603), imprimindo novas formas aos municípios. Mas, de acordo com Bandechi (1973), as leis não foram aplicadas na colônia brasileira tal como na corte. Aqui, devido às peculiaridades, as leis sofreram modificações na sua aplicação.

¹⁵ Primeira coletânea de leis promulgadas durante o reinado de Dom Afonso V e de seus antecessores e representam a evolução legislativa portuguesa. As coletâneas seguintes, como as ordenações Manuelinas e as Filipinas, foram atualizações da primeira (BANDECHI, 1973, p. 165).

No período colonial, a expansão municipalista foi dificultada pelos ordenamentos vigentes, baseados nas capitanias hereditárias. Muitas vilas foram criadas sem um ato instituidor do poder central. Como afirma Ribeiro (1976, p. 31): “[...] era o povo que se emancipava elegendo as suas Câmaras, que por fim assumiam certo caráter de legalidade, umas vezes por homologação tácita do governo, outras por alvarás posteriores que vinham confirmá-las”.

No período pré-constitucional (até a proclamação da independência, em 1822), de acordo com Reis (1997), cada cidade ou vila tinha o seu “concelho”, que era o governo local, no qual se destacavam os *homens bons* e os *vizinhos*, que eram as pessoas habilitadas a tomar parte na administração pública. A Câmara, à qual competia o governo municipal, era composta por um presidente, três vereadores, dois almotacéis¹⁶ e um escrivão. Havia ainda um juiz de fora (vitalício e letrado) e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores, e que serviam às Câmaras.

Com a independência, em 1822, as capitanias hereditárias foram transformadas em províncias e sofreram modificações na forma de administração. A Constituição do Império, outorgada em 1824, determinava que em toda vila ou cidade as câmaras deveriam ser eletivas. As constituições republicanas, de 1891 e 1934, também mantiveram o princípio da autonomia municipal na escolha de seus dirigentes e legisladores.

Em 1937, a ditadura Vargas impôs grandes mudanças na ordem constitucional. No período de 1937-1945 (Estado Novo) ocorreu forte intervenção do poder central nos estados e nos municípios. As câmaras foram colocadas em recesso e os mandatos dos vereadores, cassados. Nesse período surgiu, no entanto, uma mudança na administração pública municipal, que vigora até hoje. Foi criada, como esclarece Reis (1997), a figura do prefeito

¹⁶ **Almotacel** é o funcionário de confiança dos concelhos, equivalente a um administrador municipal, com poderes de fiscalização dos pesos e medidas, alguns tributos e outros aspectos relacionados à administração municipal.

municipal (dantes os presidentes das Câmaras, os juízes ordinários, juízes de fora ou os intendentess), ainda eleito indiretamente. No Estado Novo (1937-1945), a regra era ser o prefeito cargo de livre nomeação pelo governador do estado. Só em 1946 ocorreu o retorno à normalidade constitucional, quando os prefeitos passaram a ser eleitos diretamente. Entre 1964 a 1979, ocorreu novo hiato na normalidade constitucional – período da Ditadura Militar. Alguns municípios (as capitais dos estados e as estâncias hidrominerais, consideradas áreas de segurança nacional) passaram a ter eleições indiretas ou prefeitos nomeados pelo governador do estado.

As alterações mais marcantes, no ordenamento político-institucional municipal, ocorreram no período republicano, em especial na segunda metade do século XX. A mais importante delas, no entanto, ocorreu com mudanças determinadas pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2002).

Desde a Constituição de 1988, o município é totalmente responsável pela ordenação da cidade, organização dos serviços públicos locais e, até mesmo, pela proteção ambiental de sua área. Essa administração não se restringe só à cidade, mas abrange também o campo, em tudo que concerne ao bem-estar da população local. É, portanto, neste contexto de profundas transformações sociais, que ocorrem as mudanças nas formas de gestão no intuito inicial de tornar a gestão pública mais eficiente e, dessa forma, atender às crescentes necessidades dos cidadãos.

A “Constituição Cidadã” de 1988 (BRASIL, 2002), por ampliar e consolidar os avanços na área social e propiciar as condições para a construção de uma democracia participativa, exigiu novas e profundas mudanças na administração pública nos níveis nacional, estadual e, sobretudo, municipal. Assim, o conhecimento e a análise desse processo evolutivo, de marchas e contramarchas do municipalismo brasileiro, permitirão compreender e avaliar

importantes aspectos que influenciam as atuais formas de gestão pública. Para tanto, serão estudados a seguir aspectos vinculados à administração municipal.

5.2 Desenvolvimento histórico dos municípios brasileiros

A instalação de municípios no Brasil, principalmente após o regime ditatorial de Vargas, nos anos 1930, apresenta fases alternadas de centralização e descentralização política. Estas fases, por sua vez, estão correlacionadas com a criação e a instalação de municípios. No Quadro 1 observa-se que, nos períodos de descentralização, quando ocorre a normalidade democrática ou constitucional, acontece também o aumento do número de municípios. No tempo da “Normalidade Democrática”, que vai de 1946, com o fim do Estado Novo, até 1964, com o golpe militar, foram instalados 2.067 municípios, um crescimento de 2,25 vezes. No período subsequente, mais amplo em número de anos e marcado pelo poder exercido pelos militares, foram apenas 406 novos municípios. Após a retomada do poder pelos civis e o retorno à democracia, em 1987, consolidada pela promulgação da “Constituição Cidadã” de 1988, foram instalados mais 1.422 municípios, totalizando 5.564, que permanece até os dias atuais.

Gomes e Mac Dowell (1995) examinaram os ciclos de centralização e descentralização, desde 1930 até 1995, e observaram a correlação existente entre estes ciclos e a criação de novos municípios. E, ainda de acordo com esses autores, o surgimento de municípios provoca impactos negativos nas economias dos demais municípios, comprometendo a capacidade de investimento dos municípios remanescentes e dos novos, pela divisão dos recursos e a ampliação dos gastos com as novas administrações locais.

Para autores como Pinheiro (1999), Baracho (2000) e Bremaeker (2006) são várias as razões que levaram à criação de novos municípios. Dentre os

motivos, destaca-se a conveniência político-administrativa, em que são consideradas questões de interesse do Estado de projetos pioneiros de desenvolvimento econômico, necessidade de preservação do capital natural, do acervo histórico e cultural, conforme assinalado por Baracho (2000). Para Bremaeker (2006), entre os motivos das emancipações, está a necessidade de aproximar o poder local da população e a obtenção de mais recursos, visando a atender às demandas das populações distritais. Pinheiro (1999) argumenta, ainda, que a emancipação, além de aumentar a disponibilidade de recursos constantes para a localidade, reduziria a distância entre o poder público e a população, ampliando, assim, a transparência e a qualidade dos serviços públicos prestados.

Não há, no entanto, comprovação de que o incremento do processo de emancipação, tal como aconteceu em períodos de descentralização no Brasil, contribua para ampliar a participação da população e o atendimento das necessidades locais. Para Kliksberg (1992, p. 31),

[...] a administração pública, de forma geral, encontrava-se ainda distante de poder atender às demandas locais. [...] Caracteriza-se, entre outros aspectos, por uma pronunciada desarticulação, alta rigidez, hipercentralização, tendência à rotinização, deficiências significativas nos processos de elaboração, execução e avaliação de políticas públicas, desconexão com o cidadão, problemas de 'fila', etc.

Alguns outros pontos negativos das emancipações também são identificados. Pinheiro (1999) aponta os efeitos da pulverização das verbas, que podem inviabilizar os projetos que demandem maior aporte de recursos. Há multiplicação de organizações de prestação de serviço público, como prefeitura, secretarias, câmara de vereadores, cartórios e outros. Além disso, ampliam-se os gastos com infraestrutura, para abrigar as organizações criadas, e multiplicam-se

as despesas com atividades e projetos das áreas-meio, em detrimento das áreas-fim.

A despeito dos problemas apontados, a emancipação ocorreu em número elevado, sobretudo no período pós-Constituição de 1988. As iniciativas emancipatórias são estimuladas pela possibilidade de obtenção imediata dos recursos advindos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma das mais importantes transferências constitucionais de verbas aos municípios, cujo fator de cálculo e distribuição é baseado exclusivamente na população residente.

Em 1996, na tentativa de reduzir o ritmo de crescimento das emancipações, em especial das pequenas localidades – totalmente dependentes das transferências legais e constitucionais dos níveis superiores de governo –, foi sancionada a Emenda Constitucional nº 15 (BRASIL, 1996a), com a finalidade precípua de restringir o surgimento de novos municípios. A emenda modificou o parágrafo 4º do artigo 18, estabelecendo critérios para elaboração, apresentação e discussão de “Estudo de Viabilidade Municipal”, requisito imprescindível para a realização de um plebiscito envolvendo toda a população do município. Assim, só foram instalados os municípios cujos processos foram iniciados antes da vigência da Emenda Constitucional, promulgada em 12 de dezembro de 1996. Ainda assim, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2002) e Braemaeker (2006), foram criados mais 590 municípios, totalizando, em 2010, 5.564 (Quadro 1).

Quadro 1 Formas históricas de Estado e administração e a trajetória do municipalismo brasileiro, 1500-2010

Período	Formas históricas de Estado e de administração*		Tipo de autonomia (ciclos de centralização e descentralização) e documento legal**	Número de municípios***	
	Administração Estado	Regime político /classes dirigentes		Criados no período	Existentes
Colonial ou pré-constitucional (até 1822)	Patrimonial	Autoritário	Não havia autonomia municipal que atendesse integralmente aos desígnios da Corte Portuguesa, representada pelos donatários em suas respectivas capitanias hereditárias. O município era governado pelas câmaras municipais.	174	174
Monarquia independente (1822 a 1888)	Patrimonial/patriarcal-dependente	Oligárquico/latifundiários e burocracia patrimonial	Autonomia apenas nominal. Descentralização governamental atendia diretamente aos interesses do imperador.	601	775
Primeira República ou Republica Velha (1889 a 1930)			A liberdade dos municípios foi sufocada pelo coronelismo, a despeito do processo eleitoral existente. Ciclo centralizador	501	1.276

“continua”

Quadro 1 “continuação”

Período	Formas históricas de Estado e de administração*		Tipo de autonomia (ciclos de centralização e descentralização) e documento legal**	Número de municípios***	
	Administração Estado	Regime político /classes dirigentes		Criados no período	Existentes
Ditadura Vargas (1930 a 1936) e Estado Novo (1937 a 1945)	Burocrática/nacional-desenvolvimentista	Autoritário/empresários e burocracia pública	Até 1937, em sua primeira fase, ocorreu certa liberalização das instituições políticas. Constituição de 1934. A partir de 1937, com a implantação do Estado Novo, predominou o discricionarismo que cerceou a autonomia municipal. Os municípios são subordinados à interventoria dos estados que indicam os prefeitos. As câmaras foram dissolvidas eliminando o espaço de atuação da esfera local. Constituição de 1937. Ciclo centralizador.	373	1.649
Retomada da normalidade democrática ou redemocratização (1946 a 1964)			Constituição de 1946. Ciclo descentralizador.	2.067	3.716

“continua”

Quadro 1 “conclusão”

Período	Formas históricas de Estado e de administração*		Tipo de autonomia (ciclos de centralização e descentralização) e documento legal**	Número de municípios***	
	Administração Estado	Regime político /classes dirigentes		Criados no período	Existentes
Ditadura militar (1965 a 1987)			Poderes legislativo e judiciário controlados pelo governo central (elite militar e a tecnocracia), que “concedia”. Em 1986, aconteceram algumas iniciativas descentralizadoras. Ciclo centralizador	406	4.122
Democracia: da Constituição Cidadã, de 1988 até os dias atuais	Gerencial liberal-dependente	Democrático/ Agentes financeiros e rentistas	Constituição de 1988. Ciclo descentralizador	1.442	5.564

Fonte: Adaptado de * Borges, Freitas Júnior e Oliveira (2008) e Bresser Pereira (2007)** Gomes e Mac Dowell (1995) e Pires (2005) *** Bremaeker, (2006), FJP (2003) e IBGE (2002)

5.3 As atribuições e competências dos municípios brasileiros pós-Constituição Federal de 1988

No modelo institucional brasileiro, determinado na Constituição Federal de 1988, a competência entre os três níveis de governo é dividida em duas modalidades de atribuições: a legislativa e a material (executiva, de prestação de serviços). As competências implícitas e as explícitas se orientam segundo o *interesse local*, expressão utilizada na Constituição Federal que demarca o conjunto de atribuições dos municípios brasileiros no que tange às questões legislativas e materiais (executivas de prestação de serviços)¹⁷. No entender de Meirelles (2008), os serviços, as obras e as outras atividades públicas, em que predomina o interesse municipal sobre o estadual e o federal são considerados de *interesse local*.

No que respeita a atribuições para legislar, o município pode instituir normas sobre as matérias de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, excluídas aquelas de competência exclusiva da União. Os limites são estabelecidos pelas normas das outras duas esferas (federal e estadual), que não permitem a contradição no plano municipal. O estabelecimento de normas municipais deve ficar restrito aos limites estabelecidos pelos dois outros entes.

Quanto às atribuições executivas as competências indicativas são acompanhadas de algumas obrigações expressas em três partes da Constituição Federal, artigo 30 (BRASIL, 2002): a que cuida das atribuições municipais exclusivas; a que define as competências comuns a todos os entes federados e a que cuida do desenvolvimento urbano. Nesta última, também são definidas atribuições exclusivas para os municípios.

¹⁷ As novas prerrogativas e deveres para os municípios, que também constam das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais, exigiram esforços adicionais das administrações municipais (FERREIRA NETTO, 1994).

Entre as atribuições de competência municipal exclusiva, algumas são explicitadas na Carta de 1988, ao passo que outras são apenas indicadas, pois são, de acordo com Neves (2006), serviços consagrados na tradição da administração municipal. No segundo grupo existem aquelas atribuições de competência comum ou “competência concorrente”, no entender de Mello (1994). Para o autor, a “competência concorrente” é um grave problema que afeta o aparelho estatal na prestação de serviços essenciais à população com a existência de redes paralelas (federais, estaduais e municipais) de saúde, educação e outras (Quadro 2).

Quadro 2 Atribuições de competência municipal explicitadas e indicadas na Constituição Federal de 1988, Brasil

Competências exclusivas		Competências comuns aos três entes federados
Atribuições expressas municipais	Atribuições tradicionais indicadas	
Programas de educação pré-escolar, de ensino fundamental e os serviços de atendimento à saúde (em cooperação ou parceria com os outros entes), o transporte coletivo, a proteção do patrimônio histórico-cultural local, o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e a ordenação urbanística do território. Política urbana municipal, por meio do Plano Diretor (obrigatório apenas para os municípios com população acima de 20 mil habitantes).	Serviços de coleta e tratamento de lixo, saneamento básico, outros serviços e obras públicas como o arruamento, drenagem de águas pluviais, pavimentação, iluminação pública, trânsito (regulamentação urbana), estradas vicinais, mercados, feiras, matadouros, segurança urbana, higiene, assistência social, limpeza urbana, esporte, lazer e recreação	Defesa das instituições democráticas, grande parte dos serviços básicos para a comunidade como os serviços de saúde e a assistência pública; a provisão de meios de acesso à cultura, educação e ciência; a organização do abastecimento alimentar; a proteção dos bens de valor histórico, cultural e paisagens naturais; a defesa ambiental; a construção de moradias e a melhoria das condições de habitação e saneamento; a fiscalização das atividades de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais e a política de segurança no trânsito

Fonte: Adaptado de Meirelles (1998, 2008); Neves (2006)

Outros temas podem ainda ser considerados de interesse local, cuja definição da predominância do interesse local pode variar de acordo com o município e no decorrer de momentos distintos, de acordo com a sua trajetória

de ocupação e desenvolvimento. Nestes casos, de acordo com os comentários de Silva (1989), a lei orgânica municipal pode explicitar, para cada município, o que é interesse local.

A Constituição Federal de 1988 também definiu as competências e as atribuições de cada ente de governo, bem como aquelas comuns a mais de um deles (Quadro 3).

Quadro 3 Competências dos municípios brasileiros segundo a Constituição Federal de 1988, Brasil

Competência exclusiva (CF arts. 29, 30 e 182)	Competência comum com os estados, à União e ao DF (CF art. 23)
Elaborar lei orgânica. Elaborar legislação específica de interesse local. Elaborar legislação complementar às legislações federal e estadual no que couber. Organizar o território em distritos. Instituir e arrecadar tributos e aplicar rendas. Elaborar peças orçamentárias. Prestar serviços públicos de interesse local e obras correlatas. São expressamente mencionados os serviços de transporte coletivo, de atendimento à saúde e os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, <i>os dois últimos com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado</i> . Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local. Promover adequado ordenamento territorial e ordenamento urbanístico mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.	Zelar pela guarda da Constituição, das leis das instituições democráticas e conservar o patrimônio público. Saúde e assistência pública, da proteção e garantia de pessoas portadoras de deficiências. Proteger documentos, obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos e paisagens notáveis e os sítios arqueológicos. Impedir a evasão, destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural. Proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Proteger o meio ambiente e combater a poluição/preservar as florestas, a fauna e a flora. Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar. Promover programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico.

“continua”

Quadro 3 “conclusão”

Competência exclusiva (CF arts. 29, 30 e 182)	Competência comum com os estados, à União e ao DF (CF art. 23)
Executar política de desenvolvimento urbano / estabelecer zona urbana. Aprovar plano diretor pela câmara municipal. Exercer o poder de polícia nos campos de competência exclusiva, inclusive nas matérias definidas como de interesse local.	Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização. Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais e hídricos. Estabelecer e implantar política de educação para segurança no trânsito. Exercer o poder de polícia nos campos de competências, inclusive criar tipos de infrações nas suas áreas de competência.

Fonte: Adaptado de Neves (2006, p. 94)

Apesar do aparato legal existente e esclarecedor quanto às atribuições de cada ente governamental, a realidade é diferente. Os cidadãos, no entender de Bremaeker (2005a), pressionam os poderes locais que estão mais próximos a ele (prefeitura e câmara de vereadores), sem distinção da competência governamental, a oferecer os serviços necessários ao bem-estar da sociedade local. Dessa maneira, a tais competências constitucionais (descritas nos quadros 2 e 3) se adicionam outras implícitas, a elas relacionadas, e também aquelas de responsabilidade dos estados e da União, que são efetivamente executadas pela gestão municipal. O município, para atender às pressões dos munícipes, oferece uma gama variada de serviços, além de sua competência e atribuição legal.

São os mais variados encargos nas áreas de saúde (manutenção de prédios estaduais e federais utilizados pelos serviços de saúde, suplementação de recursos não previstos em convênios, custeio do transporte em campanhas); no setor de educação (cessão de professores, fornecimento de merenda e transporte escolar para alunos de escolas estaduais) e na área de administração fazendária (manutenção de núcleos de atendimento aos contribuintes e dos postos de atendimento do governo federal e estadual). Bremaeker (1997) listou vários outros serviços prestados pelo município, mas de competência da União, como a

manutenção da unidade de cadastramento do Incra, a Junta de Alistamento Militar, a agência local do IBGE e o serviço local de fomento agropecuário. Dentre as competências estaduais executadas pela administração municipal, o autor identificou a cessão e a manutenção das dependências do fórum e aluguel da residência do juiz (quando sede de comarca); a manutenção das dependências do posto policial e da cadeia pública; a cessão e a manutenção de veículos para as forças policiais; o pagamento de despesas com comunicação da maior parte dos órgãos estaduais, em especial aqueles vinculados à segurança pública local; e a cessão e a manutenção de equipamentos diversos e, até, o pessoal para o exercício de funções específicas do governo estadual.

Estes encargos que já eram, em parte, realizados pelos municípios antes da Constituição de 1988 aumentaram significativamente as despesas fixas municipais. De acordo com estimativas de Bremaeker (2005a), os gastos das administrações municipais – decorrentes de atribuições dos outros entes, sem a respectiva contrapartida de recursos – alcançaram, em 2003, R\$ 5,8 bilhões, o correspondente a 4,5% da média dos orçamentos municipais. Nos municípios de menor porte estes gastos atingiram a proporção de 11% do orçamento.

Em estudos realizados com dados dos 853 municípios mineiros, Bremaeker (2005b) se deparou com uma situação tão ou mais complicada que outras regiões brasileiras, devido ao número elevado de municípios e às diversidades regionais. No Quadro 4 observa-se o esforço das prefeituras do estado em manter serviços de competência de outros entes como os governos federal e estadual.

Quadro 4 Relação dos principais serviços de competência exclusiva da União e dos Estados, por área, custeados pelos municípios do estado de Minas Gerais, 2003

Área de atuação	Tipo de serviço público custeado pelos municípios mineiros
Saúde pública	Fornecer material e realizar a manutenção de edificações do estado. Destinar funcionários e manter os serviços de apoio. Manter o serviço estadual de hemocentro. Suplementar os recursos não previstos nas transferências por meio dos convênios. Oferecer suporte às campanhas de saúde (vacinação).
Educação	Destinar professores públicos municipais para os estabelecimentos de ensino público estadual. Oferecer merenda escolar e transporte escolar gratuito para os alunos das escolas estaduais. Realizar a manutenção dos prédios públicos das escolas estaduais. Manter os serviços estaduais de apoio e ainda ceder pessoal do quadro do funcionalismo municipal.
Assistência social	Manutenção dos serviços de assistência social estadual.
Administração Fazendária	Manter o núcleo de atendimento aos contribuintes locais. Oferecer pessoal e manter os serviços estaduais e federal de agências, postos, delegacias e exatorias.
Agropecuária	Manutenção da unidade municipal de cadastramento do Incra. Manter o serviço estadual de assistência técnica e extensão rural. Manter os serviços de policiamento florestal e horto estadual (produção e distribuição de mudas).
Comunicações	Manter o serviço de correios.
Poder judiciário	Manter o fórum (quando sede de comarca). Manutenção dos serviços de: justiça eleitoral e de cartórios, defesa do consumidor, juizados especiais (menores, pequenas causas e varas da infância e adolescência), defensoria pública e promotoria de justiça. Destinar funcionários para complementar o quadro funcional das organizações jurídicas.
Segurança pública	Manutenção da Junta do Serviço Militar e do Tiro de Guerra. Contribuir para a manutenção das polícias civil e militar. Apoiar as ações e a manutenção da unidade de Bombeiros. Auxiliar na manutenção das delegacias gerais e especiais (entorpecentes, idoso, meio ambiente, e mulher). Contribuir para a manutenção do Instituto Médico Legal (IML). Apoiar a manutenção da polícia rodoviária.

“continua”

Quadro 4 “conclusão”

Área de atuação	Tipo de serviço público custeado pelos municípios mineiros
Previdência social	Contribuir para a manutenção dos órgãos federais (delegacia ou posto) Manter o Serviço Nacional de Emprego (Sine), com funcionários, equipamentos e pessoal. Contribuir para a manutenção de unidades locais e regionais do Tribunal Regional do Trabalho (TRT). Manter serviço de expedição de carteiras de trabalho.
Transporte e trânsito	Apoiar os departamentos e circunscrições regionais e locais de trânsito. Manutenção de estradas federais e estaduais. Manutenção de aeródromos.

Fonte: Adaptado de Bremaeker (2005b, p. 22)

Os gastos municipais na execução desses serviços, de acordo com estimativas de Bremaeker (2005b), foram de, aproximadamente, R\$ 690 milhões, em 2003¹⁸, dos quais R\$ 430 milhões (o equivalente a 62%) de municípios de pequeno porte.

A influência do governo do estado também é relevante nas administrações locais. Os governadores, por meio de um modelo concentrador de poder, exercem forte influência sobre os poderes locais. Grande parcela dos prefeitos, especialmente aqueles de municípios de pequeno porte, para sobreviver politicamente ou avançar na carreira, apoiam a estrutura política oligárquica dos governos estaduais (ABRUCIO, 2002, p. 226). Esta situação, para o autor, contribui para aumentar a dependência dos municípios e enfraquecer o papel exercido pelos gestores locais, em especial dos municípios de médio e pequeno porte. Médici (1995, p. 287) corrobora tal afirmação e conclui: “A proximidade com o poder das burocracias – federal e estadual – é

¹⁸ Em valores corrigidos, segundo a variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor - Amplo (IPCA), que foi de 34,35% entre 2004 e 2009, calculado pelo IBGE, as cifras, em valores expressos para 2009, atingiriam R\$934 milhões, em MG.

que definia, e ainda define, em parte, os canais de acesso aos fundos públicos federais e estaduais.”

A situação é tanto mais crítica quanto menor o porte do município. Nestes, onde é elevada a dependência das transferências de recursos legais e constitucionais, este tipo de gasto onera sobremaneira as despesas públicas. A gestão local, por sua vez, é pressionada pela população a oferecer tais serviços. A cobrança à municipalidade, por parte dos cidadãos, sobretudo daqueles residentes em municípios de pequeno porte, torna-se mais frequente devido à proximidade, no dia a dia, da população com os seus dirigentes, o que não ocorre na mesma intensidade nos municípios de médio a grande porte e nos outros dois entes governamentais. É, portanto, “[...] no nível municipal que as principais decisões de interesse público devam ser tomadas” (AZEVEDO, 2006, p. 70). Este fato, conforme Azevedo (2006), leva os governos, em especial os locais, a agirem de acordo com as demandas dos munícipes, bem como lhes prestar contas dos atos praticados na gestão da coisa pública. Dessa forma, verifica-se que a importância inédita na história, dada aos governos locais, demonstra de forma inequívoca que o município deveria assumir a importante e insubstituível condição nas chamadas funções de bem-estar (ABRUCIO; SOARES, 2001).

5.4 Perfil socioeconômico e institucional dos municípios da região sul do estado de Minas Gerais

A diversidade cultural, econômica e social do Brasil é resultado das diferentes realidades presentes nos estados e municípios dessa imensa nação. Minas Gerais com seus 853 municípios é uma síntese da diversidade brasileira, como já expressava o mineiro João Guimarães Rosa que “[...] lá se dão o encontro, concordemente, das diferentes partes do Brasil. Seu orbe é uma pequena síntese, uma encruzilhada, pois Minas Gerais é muitas. São, pelo

menos, várias Minas” (GUIMARÃES ROSA, 1985, p. 141). Essa frase possibilita a reflexão sobre a amplitude das diferenças regionais, microrregionais e locais abrigadas na unidade da federação.

É fato. Os municípios mineiros apresentam acentuada divergência nos aspectos social, cultural, econômico e ambiental em regiões aparentemente homogêneas, onde há municípios de mesmo porte, porém, com características diferenciadas. Essas diferenças marcantes podem ser observadas por meio de um conjunto de indicadores, desde os mais simples, conhecidos como de primeira geração (PIB per capita) e outros que evoluíram para aqueles sintéticos e complexos, ou de segunda geração, que expressam a qualidade de vida, como IDH-M até chegar àqueles que combinam indicadores sociais, econômicos e institucionais com aspectos do meio natural (zoneamentos ecológico-econômicos, ou ZEEs), classificados como de terceira geração. Pretende-se, nesta seção, conhecer a realidade da região de estudo por meio deste conjunto de indicadores.

Nas últimas quatro décadas, intensificaram-se no país transformações de natureza social, econômica, institucional e do meio natural. Essas mudanças foram marcadas pela rapidez, a intensidade e a abrangência, alcançando, em graus diferenciados, estados, regiões e municípios. Em Minas Gerais, onde existe grande diversidade econômico-socio-cultural, as mudanças ocorreram de forma mais rápida e intensa. Essas transformações foram também fortes, principalmente naquelas regiões, como o sul de Minas¹⁹, limítrofes com os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, as duas economias mais importantes do país.

¹⁹ A região, apresentada na Figura 1, é formada por 177 municípios localizados em 14 microrregiões geográficas (descritas no APÊNDICE A), que integram a Unidade Regional Colegiada Sul de Minas (URC) do Conselho de Política Ambiental (COPAM) e faz divisa ao sul, a leste e a oeste com o estado de São Paulo e a nordeste com o estado do Rio de Janeiro.

Durante grande parte dos anos 1970, o sul de Minas foi alvo de ações governamentais, por meio dos planos regionais de desenvolvimento, para criar condições para absorver investimentos de um processo de desconcentração industrial de São Paulo e, dessa maneira, superar os gargalos na infraestrutura e nas condições sociais e institucionais existentes.

Estudos da FJP (1998, 2009b) destacam os vários fatores que impactaram, de forma mais intensa, a economia sul-mineira, entre os quais o deslocamento de parte do parque fabril de São Paulo, sobretudo para as microrregiões de Pouso Alegre, Três Corações e Varginha; o desenvolvimento e a ampliação da indústria eletrônica nas microrregiões de Itajubá e Santa Rita do Sapucaí (também conhecida como Vale da Eletrônica); o crescimento e a diversificação da agroindústria (álcool, café e alimentos); a modernização da agropecuária (leite, café, fruticultura, cana-de-açúcar e horticultura) e a ampliação e a diversificação dos serviços (educação, turismo, médico-hospitalares, transportes e financeiros). Outras atividades, como as indústrias extrativas minerais e de transformação e o cooperativismo de produção e crédito estão em fase de crescimento. A seguir são apresentados, de forma mais detalhada, alguns aspectos da produção regional.

A atividade agropecuária se desenvolveu e se modernizou, tornando a região referência nos cenários estadual e nacional, principalmente no segmento de produção de leite e café (FJP, 2009a, 2009b). Destacam-se, ainda, a horticultura, a fruticultura, a piscicultura e a avicultura.

O café é importante nas economias locais das microrregiões de São Sebastião do Paraíso, Alfenas, Varginha e Lavras. A cana-de-açúcar está presente nas microrregiões de Passos e Varginha. Observa-se também uma diversificação de culturas comerciais, como laranja (Alfenas), alho e batata (Poços de Caldas), alho, cebola e cítricos (São Lourenço), tomate e batata (Santa Rita do Sapucaí), hortaliças e batata-inglesa (Itajubá) e frutas subtropicais

(Poços de Caldas e Itajubá).

A geração de eletricidade em usinas de grande porte, iniciada na usina hidrelétrica de Furnas (São José da Barra), ainda na década de 1950, já se espalhou por outros municípios (Ibiraci, Perdões, Itutinga e outros) e deverá crescer com a implantação de pequenas centrais hidrelétricas (PCHs).

O desenvolvimento da agropecuária impulsionou a expansão de outras atividades, como o crescimento do setor de serviços e do comércio e a crescente urbanização. Atualmente a malha urbana, que inclui diversas cidades de porte médio, é dotada de infraestrutura física e de serviços.

A localização privilegiada da região – próxima a São Paulo e ao Rio de Janeiro (maiores mercados consumidores) –, somada aos incentivos do governo do estado, contribuíram, de forma decisiva, para que a região sul de Minas tornasse uma opção relevante no processo de desconcentração da indústria paulista, principalmente a partir de meados da década de 1970. A duplicação da rodovia Fernão Dias também contribuiu para ampliar o processo de transferências de empresas para a região. Há indícios da intensificação desse processo pós-transferência da administração e da manutenção da rodovia à iniciativa privada (concessão), pois aproximadamente 20% de toda a produção do parque industrial mineiro e paulista dependem desta opção de escoamento.

Estudos realizados pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2003, 2009a, 2009b) mostraram que, nas décadas de 1980 e 1990, ocorreu, de forma mais intensa, a diversificação industrial da região com o avanço dos ramos de fiação e tecelagem, calçados, móveis, sucroalcooleiro e outros.

O setor de serviços encontra-se em fase de expansão, incluindo desde atividades turísticas, especialmente na região do lago de Furnas, a importantes segmentos especializados nas áreas médica, financeira, de comércio exterior e gestão.

5.4.1 Aspectos demográficos

Em 2010, segundo o IBGE (2011), a população residente nos 177 municípios da região era de 2,92 milhões, representando 14,8% dos habitantes de Minas Gerais. Metade desse contingente populacional encontrava-se concentrada em 20 municípios (11,3% do total). Os 12 municípios²⁰ com população superior a 50 mil habitantes, considerados de médio e grande porte, segundo os padrões regionais, abrigavam 37,5% da população regional, predominantemente urbana (grau de urbanização médio de 93,2%)

Os dados da Tabela 2 referem-se à distribuição dos municípios da região por tamanho populacional. Cerca de 80% das localidades têm menos de 20 mil habitantes, enquanto 4,5% possuem entre 20 mil e 50 mil habitantes e só quatro municípios superam os 100 mil. A concentração de municípios de pequeno porte na região era de 93,3%, enquanto no país esta proporção foi de 89% (IBGE, 2011).

Tabela 2 Distribuição dos municípios do sul de Minas Gerais, por tamanho populacional – 2010

Tamanho do município (Nº de habitantes)	Nº de municípios	% do total de municípios	
		%	% acumulado
Até 10 mil	95	53,7	53,7
De 10 mil a 20 mil	46	26,0	79,7
De 20 mil a 50 mil	24	13,6	93,3
De 50 mil a 100 mil	8	4,5	97,8
Mais de 100 mil	4	2,2	100
Total	177	100	

Fonte: Adaptado de IBGE (2011)

A taxa de urbanização regional era, em 2010, de 82,2%, inferior à do estado, de 85,3%. No total dos municípios da região a taxa variava; nos de

²⁰ Campo Belo, Três Pontas, São Sebastião do Paraíso, Três Corações, Alfenas, São João Del Rei, Itajubá, Lavras, Passos, Varginha, Pouso Alegre e Poços de Caldas. Os quatro últimos com população residente superior a 100 mil habitantes (IBGE, 2011)

menor porte (menos de 20 mil habitantes), a taxa média de urbanização era de 70%. Treze dessas localidades eram predominantemente rurais, com taxas de urbanização inferiores a 50%. Nas localidades de mais de 50 mil habitantes a taxa média de urbanização situava-se em 94%.

Entre 2000 e 2010, a população da região sul cresceu a uma taxa média anual de 0,8%, superando a do estado, que foi de 0,7%. A população urbana cresceu a 1,1% ao ano e a rural, ao contrário, decresceu a 1,3% ao ano, o que contribuiu para o avanço da taxa de urbanização da região – que passou de 78,5% para 82,2% (IBGE, 2011).

A evolução por faixa etária mostra um gradativo envelhecimento da população regional ao longo do período 2000-2007²¹. As taxas de crescimento populacional foram superiores para os segmentos de maior idade: a população idosa cresceu a 2,85% ao ano e a de adultos a 1,67%, enquanto a de jovens decresceu a 0,46% ao ano e a de crianças a 1,54%.

5.4.2 Desenvolvimento humano municipal no sul de Minas

O nível de desenvolvimento humano da região sul de Minas Gerais, obtido pelo IDH-M, era, em 2000²², de 0,783, pouco superior à média estadual de 0,773, mas inferior ao das regiões do Triângulo e Central e praticamente igual ao da região do Alto Paranaíba. Entre as três dimensões estudadas pelo IDH-M, a região sul destacava-se mais na longevidade, com esperança de vida superior à média do estado e menos no segmento educação (inferior ao estadual e ao das regiões do Triângulo e Central) (FJP, 2003).

No Gráfico 1 estão representadas as distribuições e os valores do IDH-M

²¹ Dados por faixa etária disponíveis apenas para a Contagem Populacional 2006 e estimativas de 2007 (IBGE, 2009a).

²² A atualização dos cálculos do IDH-M, para 2010, ainda depende da sistematização e da liberação dos microdados do IBGE sobre saúde, educação e longevidade, do Censo de 2010.

dos municípios de Minas Gerais e da região sul.

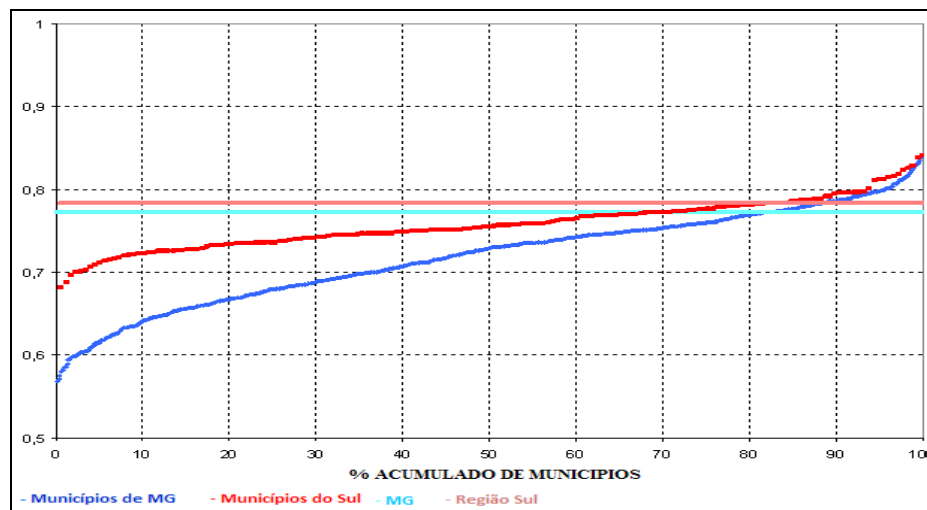


Gráfico 1 IDH-M dos municípios do sul de Minas e do estado de Minas Gerais, 2000

Fonte: Adaptado de FJP (2003) e Instituto Federal de Educação, Ciência e tecnologia do Sul de Minas – IFSM (2009)

Observando-se a distribuição do IDH-M entre os municípios sul-mineiros constata-se maior homogeneidade entre eles. Enquanto em Minas Gerais os valores oscilavam de 0,568, em Setubinha, até 0,841, em Poços de Caldas, na região sul o menor valor, 0,682, foi em Santana do Garambéu. Se comparada com a do estado, a situação geral dos municípios é melhor na região sul. Nenhuma das localidades da região encontra-se no nível *médio-baixo* de desenvolvimento humano; apenas 1,7% no nível *médio*; 91,6% no nível *médio-alto* e 6,7% no nível *alto*. No estado, esses percentuais equivalem a, respectivamente, 2,3%, 33,9%, 59,3% e 4,4% (Tabela 3).

Tabela 3 Distribuição dos municípios, segundo o IDH-M e os subíndices educação, longevidade e renda, região sul de Minas e estado de Minas Gerais, 2000

FAIXAS	% de municípios da região sul				% de municípios de Minas Gerais			
	IDHM	Educação	Longevidade	Renda	IDHM	Educação	Longevidade	Renda
0 a 0,499 (baixo)	-	-	-	-	-	-	-	5
0,5 a 0,599 (médio-baixo)	-	-	-	2,8	2,3	0,1	2,2	29,8
0,6 a 0,699 (médio)	1,7	-	1,1	72,5	33,9	7,7	20,8	51,7
0,7 a 0,799 (médio-alto)	91,6	28,1	68,5	24,7	59,3	42,3	61,3	13,2
0,8 a 0,899 (alto)	6,7	69,09	30,4	-	4,5	47,1	15,7	0,3
0,9 a 1 (alto)	-	2,8	-	-	-	2,8	-	-

Fonte: Adaptado de FJP (2003) e Prates (2003)

Analisando-se os municípios por meio do IDH-M, a situação da região sul é um pouco melhor que a do restante do estado, salvo quando são considerados subíndices referente a dimensão educação. Na Tabela 4, a situação da região é significativamente superior à do estado no tocante à longevidade e a renda.

Tabela 4 IDH-M e os subíndices de educação, longevidade e renda da região sul de Minas e do estado de Minas Gerais, 2000

Local	IDHM	Educação	Longevidade	Renda
Região Sul	0,783	0,845	0,791	0,714
Minas Gerais	0,773	0,85	0,759	0,711

Fonte: Adaptado de FJP, 2003

O IDH-M é um índice utilizado frequentemente para retratar o desenvolvimento humano, mas não contempla diretamente outras dimensões do desenvolvimento humano como, por exemplo, o grau de escolaridade da população adulta. Nesse aspecto, segundo dados do Censo 2000 (IBGE, 2011), a situação da região sul, em relação ao grau de escolaridade da população adulta, mostrava-se ainda deficiente (perto da média do estado). Cerca de um terço de sua população de 25 anos ou mais era analfabeta funcional, isto é, tinha menos de 4 anos de estudo e aproximadamente 70% não tinham concluído o ensino fundamental (FJP, 2003). Estes dados expressam parâmetros médios para a região, em que são observados municípios em situações bastante díspares.

5.4.3 Estrutura regional de produção e emprego

Em relação aos aspectos econômicos, em 2007, o Produto Interno Bruto (PIB) da região sul respondia por 13% do PIB de Minas Gerais. O setor com maior participação no montante estadual era o agropecuário (22%), seguido do de serviços (12,9%) e do industrial (11,5%). Na região, o setor de serviços era o mais importante, representando mais da metade do PIB regional (56,4%) e o

dobro do PIB do setor industrial (FJP, 2009).

O dimensionamento da estrutura de produção da região e de seus municípios foi elaborado a partir de dados do PIB e do Valor Adicionado (VA) municipal, abrangendo o período de 2003 a 2007²³, (Tabela 5).

Tabela 5 Valor Adicionado da região sul de Minas, por setor econômico, 2003-2007

ANO	VALOR ADICIONADO (R\$ milhão)				Valor Adicionado total	IMPOSTOS (R\$milhão)	PIBpm R\$milhão)	PIB per capita (R\$ mil)
	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS					
			Administração pública	Total				
2003	2.707	4.527	2.318	9.709	16.944	2.119	19.063	7,61
2004	3.865	5.969	2.555	11.111	20.945	2.328	23.274	9,16
2005	3.459	6.283	2.922	12.532	22.276	2.708	24.984	9,70
2006	4.205	6.787	3.270	14.131	25.124	2.958	28.082	10,76
2007	3.527	7.463	3.647	15.679	26.670	3.322	29.993	12,05

Fonte: Adaptado de FJP (2009b)

Em 2007, segundo estimativas da FJP (2009), o PIB da região sul foi de aproximadamente R\$ 30 bilhões, equivalente a 12,4% do PIB estadual. O PIB per capita regional, de R\$ 12.046,55, foi inferior ao estadual, fortemente influenciado pelo PIB da região central, a mais rica do estado.

Os setores desagregados do PIB são analisados por meio do respectivo valor adicionado. Dos três setores, a agropecuária é o de menor peso na região (12,2% em 2007), contudo é aquele em que a região mais se destaca no cenário estadual. Assim, em 2006, a região sul participou com 21% do VA agropecuário de Minas Gerais, mais do que o dobro de sua participação na indústria (que foi

²³ O Valor Adicionado (VA) encontra-se desagregado nos setores agropecuário, indústria e serviços (destacando-se, neste último, a administração pública). O PIB é obtido somando-se a ele os impostos líquidos. Como estes não se encontram desagregados por setor, a análise setorial só pode ser feita a partir do VA (FJP, 2007).

de 12,1%). O VA regional é influenciado pela cafeicultura que não tem apresentado um bom desempenho nos últimos anos porque o setor obteve o menor crescimento na região.

Os setores industrial e de serviços cresceram, em valores correntes, aproximadamente 65%. O VA do setor de serviços apresentou crescimento elevado entre os municípios da região devido, também, à expressiva elevação do VA da administração pública (57%). Em 2007, a administração pública dos municípios da região detinha 23% do total de serviços, ocupando a 8.^a posição entre as regiões mineiras (a primeira era ocupada pela região do Jequitinhonha/Mucuri, com cerca de 45% e a décima era o Triângulo Mineiro, com apenas 16,4%).

Na região, os municípios de maior PIB estão entre os mais populosos e os de maior peso na indústria e nos serviços. Em quase todos, a indústria tem mais importância que a agropecuária e os serviços.

Entre os 18 municípios de maior PIB da região, incluem-se três de pequeno porte, que são Ibiraci, São João Batista do Glória e São José da Barra, cuja posição é sustentada pela Contribuição Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos (CFRH) e o ICMS repassado por geração de energia elétrica. Seu expressivo PIB é explicado pelo elevado valor adicionado em Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP), um subsetor da indústria, gerado em função da maior cota de repasse de ICMS ao município-sede da “casa de força” da usina.

5.4.4 Análise microrregional com base nos resultados do ZEE-MG

Nesta seção são analisados indicadores selecionados dos quatro componentes do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais - ZEE-MG (SCOLFORO; OLIVEIRA; CARVALHO, 2008): humano, produtivo, institucional e natural, referentes às 14 microrregiões geográficas do

sul de Minas Gerais (APÊNDICE A) que formam a Unidade Regional do Conselho de Política Ambiental (URC do COPAM) do sul de Minas.

Para tanto, utilizaram-se as medidas estatísticas de dispersão e tendência central obtidas por meio da construção de gráficos do tipo *Box-plot*, capazes de sintetizar grande volume de informação e de expressar de modo objetivo a distribuição de uma variável – neste caso, desempenho de cada microrregião em relação aos indicadores selecionados²⁴.

5.4.4.1 Indicadores humanos

Os indicadores selecionados para retratar a dimensão humana do Sul de Minas, sintetizados nos gráficos seguintes (2 a 5), foram o IDH-M e seus subíndices: longevidade, escolaridade e renda.

²⁴ Os gráficos denominados na literatura estatística de *Box-plot* são formados por uma caixa, dois suportes e *outliers*. A linha que corta a caixa indica a mediana dos dados. O extremo inferior da caixa representa o valor do primeiro quartil, abaixo do qual estão 25% dos dados da distribuição. O extremo superior representa o terceiro quartil, abaixo do qual se localizam 75% dos dados. Dessa forma, o tamanho da caixa representa o intervalo que compreende 50% das microrregiões, ou ainda, a distância entre os 25% das microrregiões com maiores valores para a referida variável e os 25% com os menores valores. Logo, estes gráficos possibilitam verificar a variabilidade dos indicadores utilizados para caracterizar a região e suas microrregiões (FJP, 1998; LEVINE; BERENSON; STEPHAN, 2000).

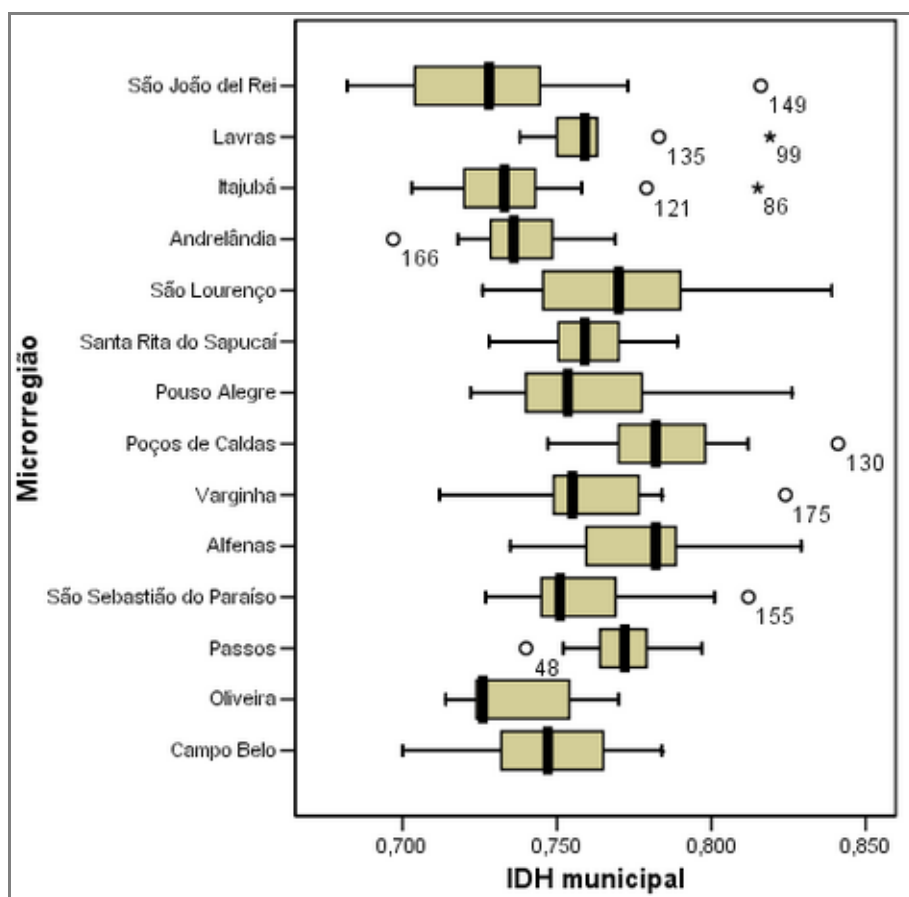


Gráfico 2 IDH-M das microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, 2000.
 Fonte: Adaptado de FJP (2003) e Scolforo, Oliveira e Carvalho (2008)

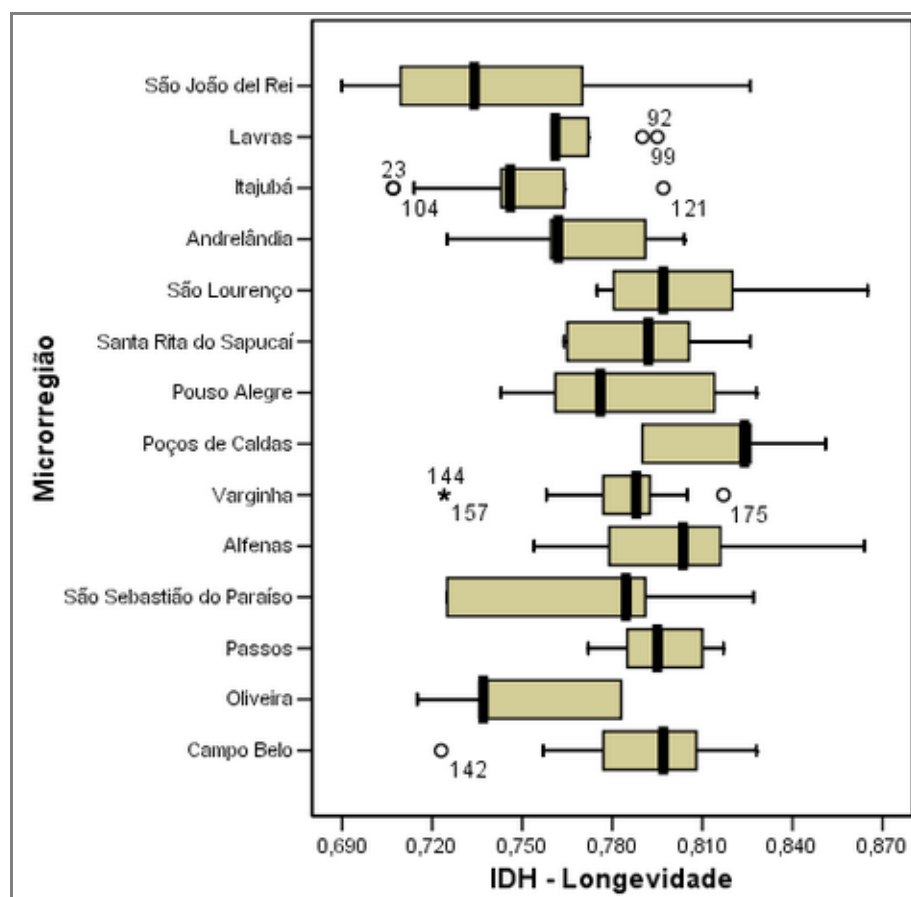


Gráfico 3 IDH-M, subíndice longevidade, em microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, 2000

Fonte: Adaptado de FJP (2003) e Scolforo, Oliveira e Carvalho (2008)

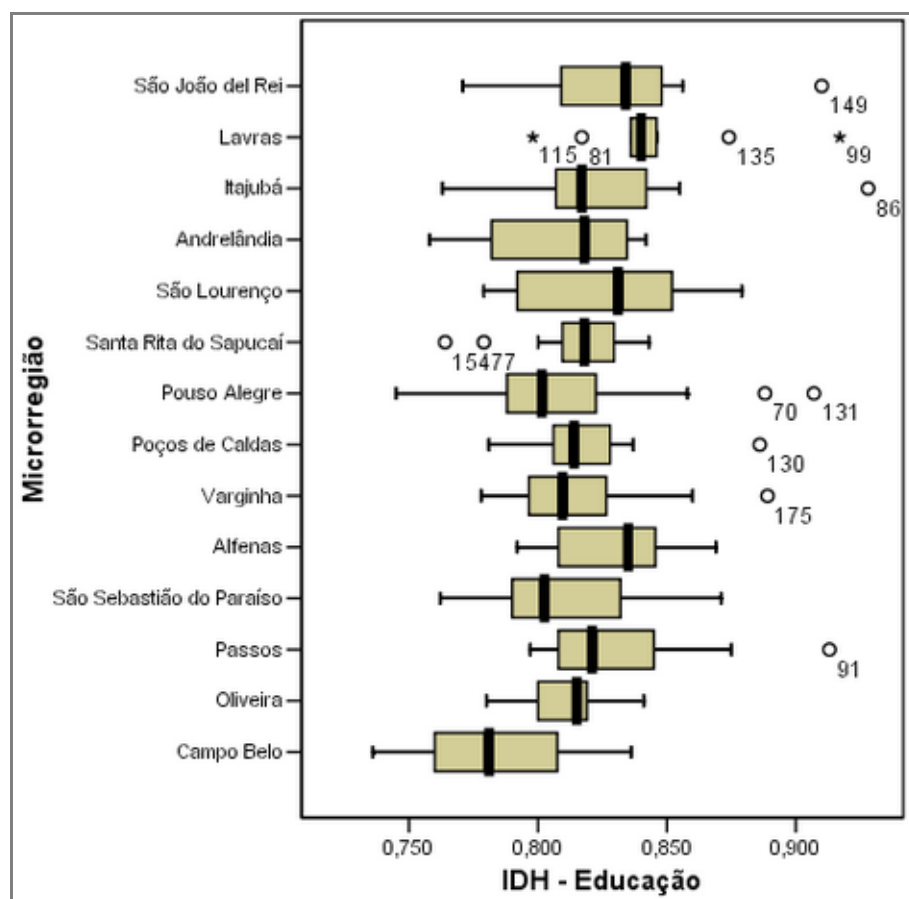


Gráfico 4 IDH-M subíndice educação, em microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, 2000

Fonte: Adaptado de FJP (2003) e Scolforo, Oliveira e Carvalho (2008)

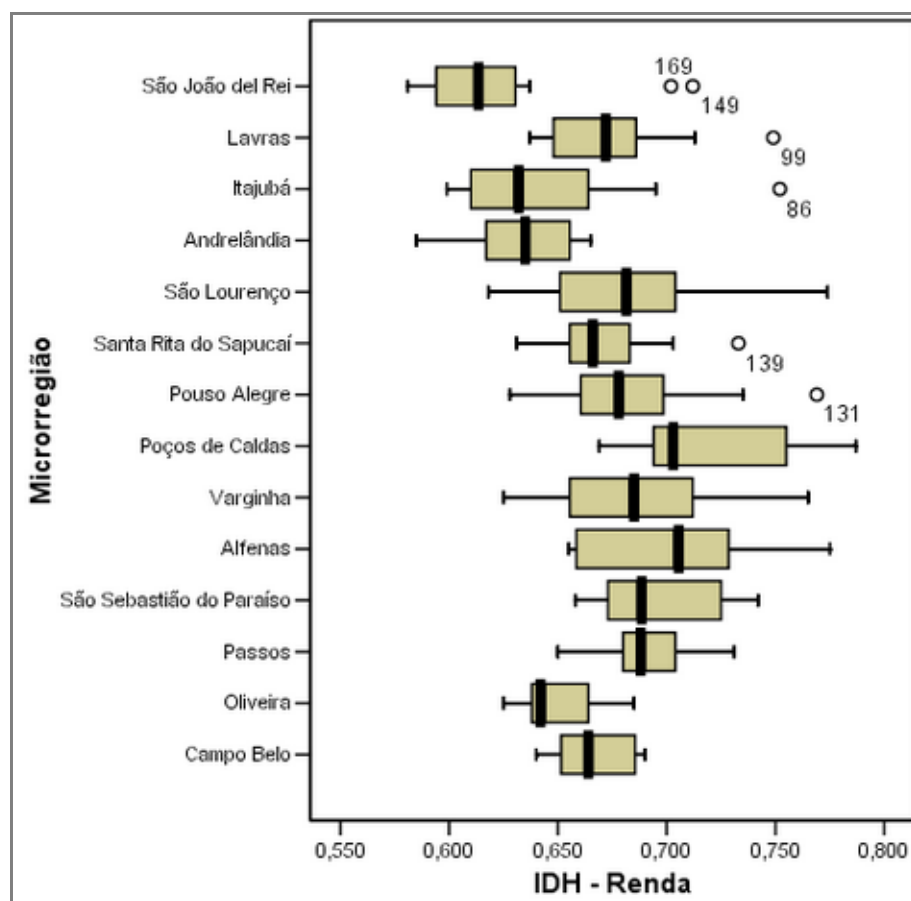


Gráfico 5 IDH-M, subíndice renda, em microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, 2000

Fonte: Adaptado de FJP (2003) e Scolforo, Oliveira e Carvalho (2008)

A observação dos valores plotados nos gráficos, representativos do IDH-M, evidencia as microrregiões de Poços de Caldas, Alfenas e Passos. Nota-se que a primeira microrregião apresenta maior mediana e a terceira menor dispersão, isto é, menor heterogeneidade entre municípios.

Na dimensão longevidade, a microrregião de Poços de Caldas também se destaca com valores mais frequentes e superiores à mediana microrregional. As localidades da microrregião de São João Del Rei destacam-se negativamente,

pois foi a que apresentou a maior dispersão e, portanto, maior heterogeneidade na expectativa de vida da população.

No componente educação, as microrregiões de Lavras e Alfenas merecem destaque. A primeira, contudo, devido à pequena variabilidade, registra bons níveis educacionais em quase todos os seus municípios.

No subíndice renda, as microrregiões de Poços de Caldas e Alfenas se destacam por apresentarem a maior renda mediana. O entorno de São João Del Rei, com baixa dispersão porém com reduzido valor mediano da renda, registra os índices mais críticos.

De maneira geral, os dados dispostos nos gráficos *Box plot* indicam diferenças entre os indicadores humanos (escolaridade, longevidade e renda) entre as microrregiões e dentro de cada uma delas. Isso foi observado pelo desalinhamento entre as medianas (linha central da caixa) e as dispersões em torno da mediana (quanto menor o tamanho da caixa, maior a dispersão).

5.4.4.2 Indicadores produtivos

A dinâmica produtiva das microrregiões do sul de Minas será analisada por meio de dados do PIB médio (representado pelo VA) entre 2003 e 2007, nos segmentos agropecuário (Gráfico 6), industrial, de serviços e de administração pública (Gráficos 7, 8 e 9).

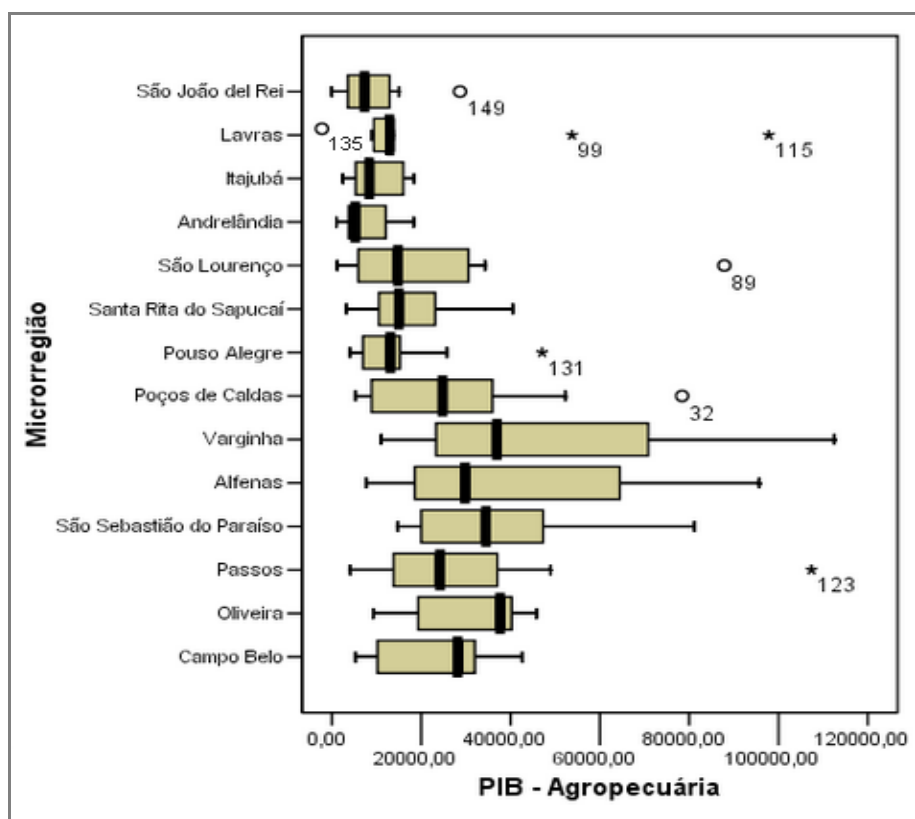


Gráfico 6 PIB agropecuário das microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, média 2003-2007

Fonte: Adaptado de FJP (2009b)

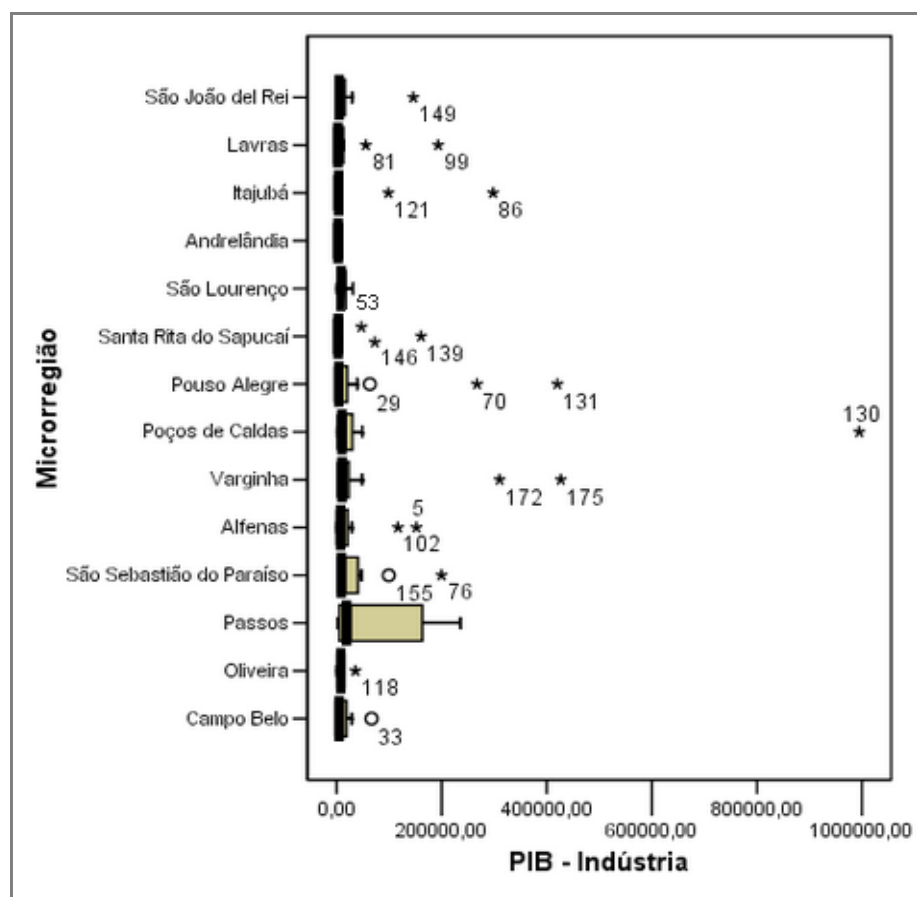


Gráfico 7 PIB Industrial das microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, média 2003-2007

Fonte: Adaptado de FJP (2009b)

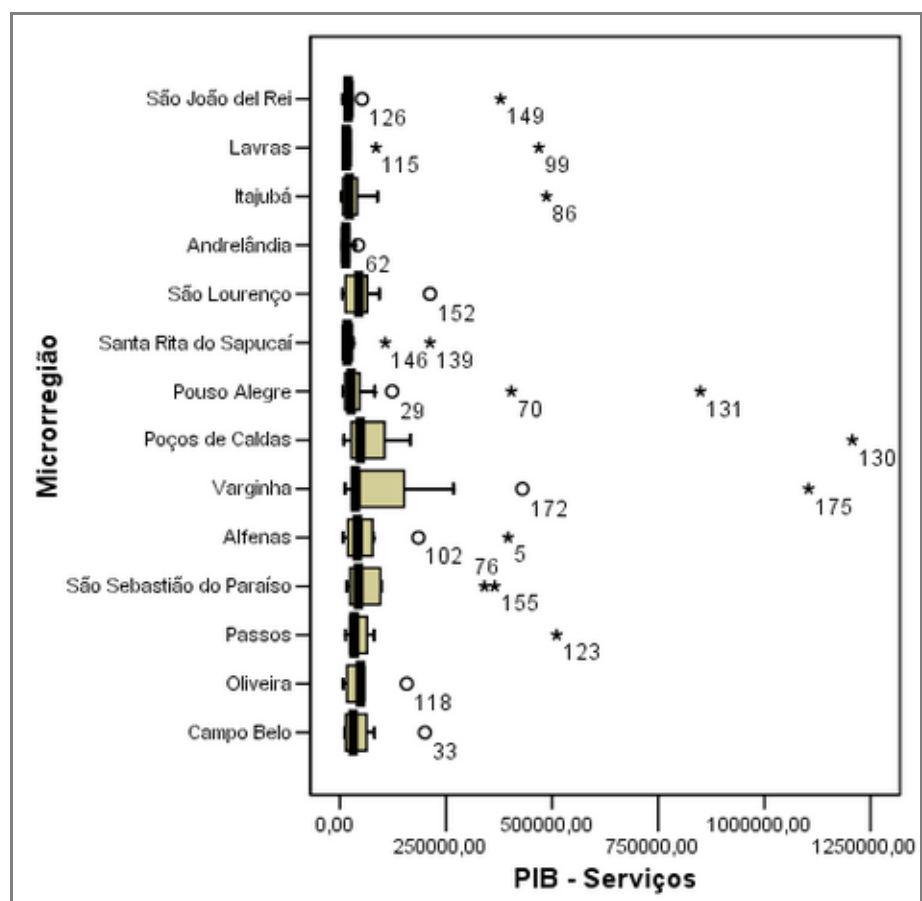


Gráfico 8 PIB dos serviços nas microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, média 2003-2007

Fonte: Adaptado de FJP (2009b)

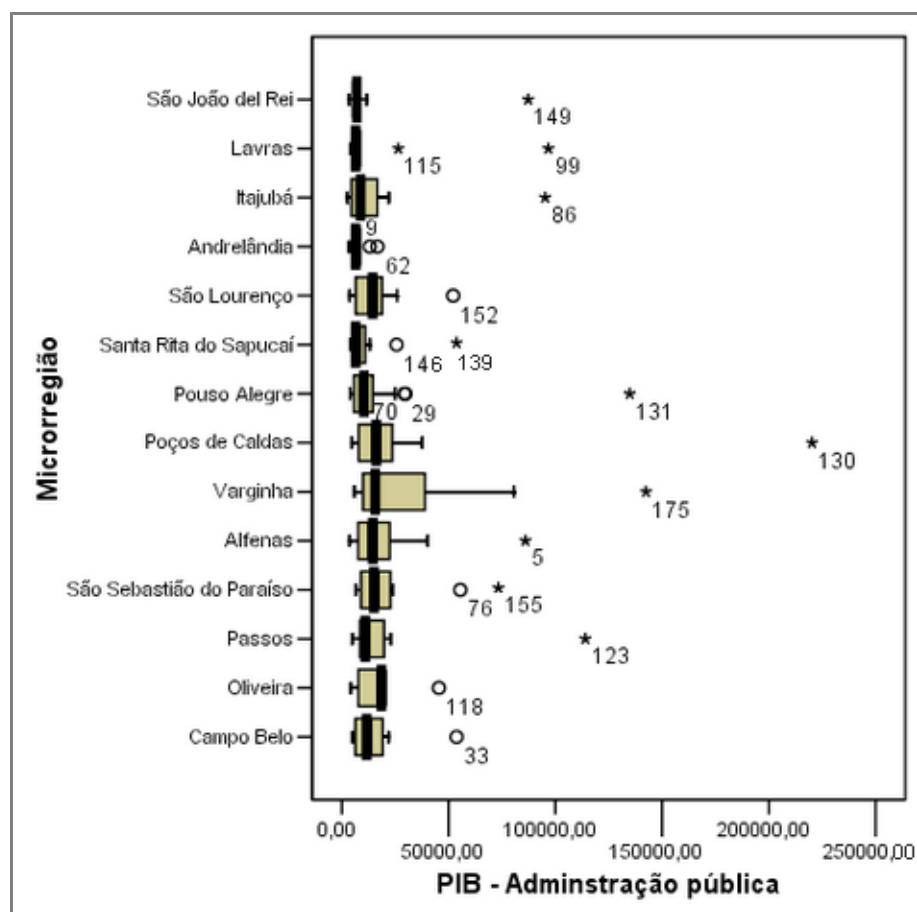


Gráfico 9 PIB da administração pública nas microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, média 2003-2007

Fonte: Adaptado de FJP (2009b)

O PIB agropecuário é expressivo nas microrregiões de Varginha, Oliveira e São Sebastião do Paraíso (valor mediano mais elevado). As microrregiões de Passos (observação nº. 123) e Nepomuceno (115) respondem pelos valores extremos. As microrregiões de Poços de Caldas e São Lourenço destacam-se em relação ao PIB industrial. Este é menos expressivo nas regiões de Santa Rita do Sapucaí e Andrelândia, embora, na primeira, a cidade de Santa Rita do Sapucaí (146) haja uma discrepância relevante.

Em relação à prestação de serviços, as microrregiões de São Lourenço, São Sebastião do Paraíso e Poços de Caldas são dignas de nota. O PIB relacionado à administração pública mostra-se maior nas microrregiões de Oliveira e Poços de Caldas. As localidades de Poços de Caldas (130), Varginha (175) e Pouso Alegre (131) destacam-se como observações-limite dos PIBs industrial, de serviços e de administração pública.

Em relação aos valores medianos do PIB, observou-se menor dispersão quando se analisa a média 2003-2007 dos valores do PIB dos municípios por microrregião. Os VAS de agropecuária são mais dispersos e elevados em microrregiões de cafeicultura e mais concentrados para as atividades industriais, que se destacam nos municípios de médio e grande porte da região.

5.4.4.3 Indicadores institucionais

O indicador selecionado para caracterizar a dimensão institucional do sul de Minas, apresentado no Gráfico 10, foi a capacidade institucional, obtida do Componente Institucional do ZEE-MG (SCOLFORO; OLIVEIRA; CARVALHO, 2008).

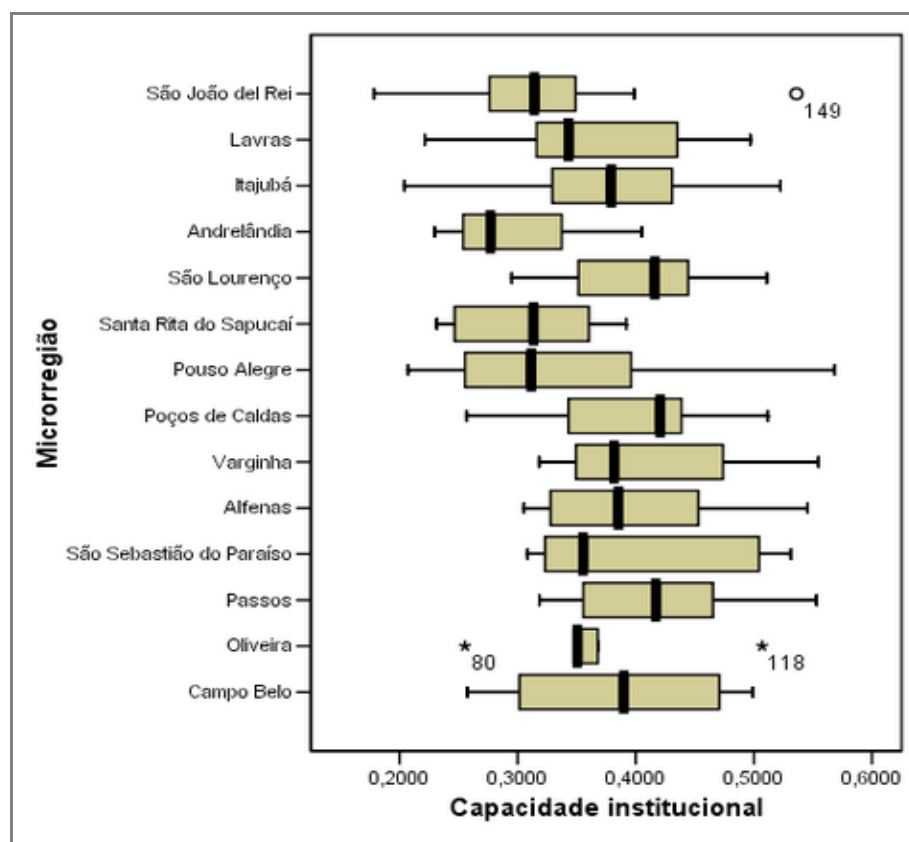


Gráfico 10 Capacidade institucional das microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, 2008

Fonte: Adaptado de Pereira (2008a) e Scolforo, Oliveira e Carvalho (2008)

A capacidade institucional é produto de quatro índices: gestão municipal (que avalia possibilidades gerenciais e financeiras locais), gestão do desenvolvimento rural, gestão ambiental e gestão cultural (PEREIRA, 2008a).

As microrregiões geográficas do sul de Minas Passos, Poços de Caldas e São Lourenço apresentam maior capacidade institucional, atributo mais deficitário em Andrelândia. É possível observar, pelos dados, as diferenças entre e intrarregionais. As medianas apresentadas no Gráfico 10 apresentam valores diferentes (desalinhamento) e com diferentes graus de dispersão dos dados.

5.4.4.4 Indicadores naturais

O sul de Minas apresenta predominância de remanescentes do bioma da Mata Atlântica combinada com áreas de cerrado. Na região ocorre grande exploração hidrelétrica, com destaque para as represas de Furnas – que registra sérios problemas de poluição e assoreamento, exigindo urgentes medidas de recuperação e conservação – e os lagos de Itutinga, Camargos, Funil, Floriano Peixoto e outros menores. Ela abriga, ainda, o chamado Circuito das Águas, marcado pela preservação de mananciais e pelo potencial turístico.

O componente natural das microrregiões do sul de Minas será avaliado por meio do indicador de densidade de ocupação dos solos (Gráfico 11), representativo dos impactos das atividades antrópicas na região, medido pelo uso do solo com culturas agrícolas e pecuária.

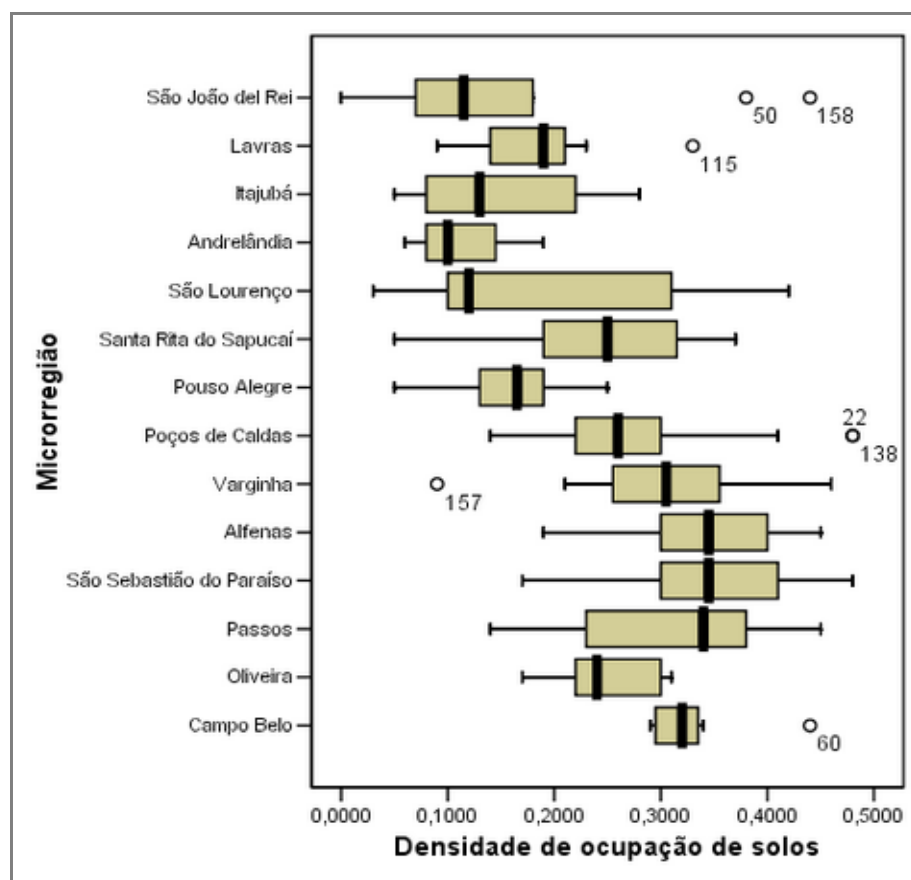


Gráfico 11 Densidade de ocupação dos solos nas microrregiões geográficas do sul de Minas Gerais, 2008

Fonte: Adaptado de Scolforo, Oliveira e Carvalho (2008)

A densidade de ocupação de solos fornece uma medida da utilização econômica das terras. Ela estabelece relações entre a área total dos municípios e os espaços não disponíveis para atividades agrossilvipastoris. Observando-se as microrregiões, nota-se que as localidades no entorno de São Sebastião do Paraíso, Alfenas e Passos – onde a cafeicultura é importante – possuem densidades de ocupação territorial mais expressivas. Em situação distinta estão Andrelândia e São João Del Rei, onde há predomínio de pastagens.

Os dados do ZEE-MG, analisados a partir de medidas estatísticas de

tendência central e de dispersão, possibilitaram identificar e caracterizar aspectos sociais e econômicos da região sul de Minas Gerais. No geral, são elevadas as dispersões dos indicadores. Há, portanto, relevantes discrepâncias entre as microrregiões e entre os municípios de cada uma delas. As atividades econômicas industriais e serviços concentram-se em alguns municípios, onde são maiores a população, a arrecadação de tributos e as transferências intergovernamentais totais. Nos municípios menores ocorre maior participação das atividades agropecuárias, o que reduz a capacidade de geração de renda e tributos e, por sua vez, são os mais dependentes das transferências intergovernamentais.

Pela mediana e quartis da capacidade institucional (Gráfico 10) foi possível verificar que parcela importante dos serviços públicos está concentrada nos municípios de médio e grande porte, cujos nomes dão origem à denominação da microrregião e se caracterizam como polos regionais de serviços. Portanto, os municípios de pequeno porte, em boa medida, não só dependentes das transferências de recursos intergovernamentais como também dos setores industriais e, sobretudo, de serviços dos municípios de médio e grande porte. Neste contexto, os municípios de pequeno porte apresentam dificuldades em exercer plenamente suas competências, definidas nos artigos 29, 30 e 182 da Constituição de 1988, apresentadas no Quadro 3.

6 INSTRUMENTOS LEGAIS DE GESTÃO

6.1 Os instrumentos de gestão municipal

A promulgação da Constituição de 1988 é o marco de mudanças no que tange à descentralização da administração pública. Uma das características desse processo de descentralização é a municipalização, ou seja, a transferência de responsabilidades dos níveis de governo estadual ou federal para as prefeituras. A Carta Magna promoveu novo ordenamento federativo, no qual foram estabelecidas as bases do Estado democrático e o novo pacto federativo. Até então, os municípios eram definidos como organizações políticas autônomas, mas só em 1988 ganharam a autonomia plena, com o *status* de ente federativo.

O redesenho institucional proporcionado pela Constituição Federal de 1988 exigiu mudanças no quadro jurídico legal do país. A implementação de novos textos legais, com regulamentações para atender também às constituições estaduais e às leis orgânicas municipais, gerou no ambiente institucional dos níveis subnacionais novas formas de planejamento e gestão públicas. A organização do território municipal passou a ser regido por um conjunto de leis urbanísticas, com destaque para o plano diretor municipal, instrumento obrigatório aos municípios com população residente superior a 20 mil habitantes. Foi exigido dos governos estaduais e municipais o planejamento de longo e médio prazo por meio dos planos plurianuais de planejamento (PPAs), além de outros instrumentos suplementares. Todos estes mecanismos de planejamento devem apresentar ações compatíveis com as atividades e ações federais, também estabelecidas por meio de dispositivos constitucionais.

As medidas relacionadas ao plano diretor, como instrumento de gestão municipal, só foram implementadas em 2001, 13 anos após sancioná-lo no Estatuto da Cidade. O plano diretor foi, instituído pelos artigos 182 e 183

(BRASIL, 2001b), referentes ao capítulo constitucional, que foi tratado pela primeira vez em uma Constituição Federal, sobre a política urbana e regulamentado pela Lei Federal nº 10257/2001 (BRASIL, 2001b).

O Estatuto das Cidades estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, reunindo e organizando relevantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que efetivam o plano diretor, responsável pela política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 183). Além disso, reafirmou o papel do plano diretor como “norteador” da regulação urbanística das cidades, com caráter obrigatoriamente participativo, ou seja, elaborado pelas prefeituras em conjunto com os vereadores e representantes da sociedade, por meio de conselhos gestores.

No Quadro 5 estão sintetizados os principais instrumentos legais disponíveis para os gestores municipais.

Quadro 5 Instrumentos básicos de gestão territorial municipal, Brasil, 2010

Instrumento legal	Finalidade	Crítérios de embasamento legal
Lei do parcelamento e uso do solo	Instrumento jurídico que disciplina as atividades de loteamento e desmembramento de áreas, com o objetivo de garantir à população áreas de expansão dotadas de requisitos urbanísticos indispensáveis ao cumprimento da função social da cidade.	Lei Federal n.º 6.766/1979.

“continua”

Quadro 5 “continuação”

Instrumento legal	Finalidade	Critérios de embasamento legal
Lei do perímetro urbano	De exclusiva competência municipal e definidora da área urbana do município, é um instrumento de suma importância, dado que, ao estabelecer o limite oficial entre as áreas urbanas e rurais, define as áreas de cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto Territorial Rural (ITR).	Lei Federal nº 6.766/1979. Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172/66)
Código de posturas	Contém as posturas destinadas a promover a harmonia e o equilíbrio no espaço urbano por meio do disciplinamento dos comportamentos, das condutas e dos procedimentos dos cidadãos do município.	Constituição Federal 1988
Plano diretor municipal	Instrumento que reúne as diretrizes para o desenvolvimento do município e as estratégias de ocupação do território municipal, especialmente o urbano, com base na compreensão das funções econômicas, das características ambientais, sociais e territoriais do município, assim como de sua região de influência. Normatiza e disciplina o planejamento e a execução de obras públicas.	Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001
Código de obras ou código de edificações	É o instrumento que permite à administração municipal exercer o controle e a fiscalização do espaço edificado e seu entorno, garantindo a segurança e a salubridade das edificações.	Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001

“continua”

Quadro 5 “conclusão”

Instrumento legal	Finalidade	Critérios de embasamento legal
Plano habitacional de interesse social	Tem como objetivo específico viabilizar o acesso aos recursos financeiros para a realização das ações e atividades necessárias à formulação ou implementação de investimentos habitacionais que garantam dignidade às pessoas, em especial às famílias de baixa renda.	Lei Federal n.º 11.124/2005.
Código do meio ambiente	Regula as ações públicas municipais estabelecendo os direitos e obrigações concernentes à gestão ambiental para a preservação, conservação, controle, defesa, melhoria, recuperação e proteção dos recursos ambientais, controle das fontes poluidoras e preservação de um meio ambiente equilibrado, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável.	

Fonte: Adaptado de Brasil (2001) e Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN (2008)

A regulamentação do Capítulo da Política Urbana da carta constitucional (artigos 182 e 183), por meio da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001b), coloca o plano diretor municipal, elaborado com a participação dos diferentes setores da sociedade, como o principal instrumento de política urbana.

O plano diretor municipal deveria, segundo a Constituição de 1988, ser elaborado por todos os municípios com população residente superior a 20 mil habitantes. No parágrafo 1.º do artigo 182, determina também a elaboração com a participação efetiva da sociedade e sua sanção pelas câmaras municipais. Com a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, o plano diretor passou a ser o mais importante instrumento de gestão municipal, principalmente para os

municípios com populações acima de 20 mil habitantes e ainda para aqueles localizados em regiões metropolitanas e os de especial interesse turístico. Para estas duas últimas categorias, a exigência independia do tamanho da população residente e ainda estabeleceu que os referidos planos deveriam ficar prontos até 2006 e que fossem revisados a cada período de dez anos. Caberia, portanto, aos planos diretores papel fundamental como instrumento da política de desenvolvimento e da democratização do uso dos recursos municipais. Embora a prioridade fosse para as questões urbanas, dado o elevado grau de urbanização dos municípios brasileiros, no entender de Oliveira, Vilas Boas e Miranda (2009), os atributos do plano não desconsideraram as demais peculiaridades locais.

As propostas de elaboração e discussões sobre planos diretores municipais vieram à tona nos anos 1980, devido, entre outros fatores, ao movimento de redemocratização do país e à autonomia municipal conferida pela Constituição de 1988. Os planos, no entanto, já haviam sido discutidos e propostos em décadas passadas. Os primeiros estudos de importância sobre a questão urbana foram desenvolvidos pelo urbanista francês Alfred Agache, em 1930. O Plano Agache, como ficou conhecido, foi o *plan directeur* pioneiro e tratava da então capital federal, o Rio de Janeiro. As discussões relacionadas à questão urbana aconteceram de maneira mais intensa só na década de 1960, no âmbito das chamadas "reformas de base" propostas no governo de João Goulart, que incluíam, ainda, as reformas tributária, administrativa e agrária. Em 1963, aconteceu em Petrópolis (RJ) o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, considerado o marco histórico em estudos urbanos no Brasil (PINTO, 2004).

Embora o plano diretor proposto no Estatuto das Cidades constituísse importante instrumento de gestão, ele sofreu várias críticas quanto à metodologia de elaboração e implementação (LAGE; OLIVEIRA, 2009; VILLAÇA, 2005). Durante as discussões da Assembleia Constituinte, alguns

setores da sociedade, de acordo com matéria do jornal Folha de S. Paulo (16 março de 1988), citada e comentada por Villaça (2005, p.10), viam os planos diretores como “[...] um conjunto integrado de ações, que integrado a um imprescindível planejamento urbano, possa representar, a médio e longo prazos, soluções duradouras”.

Para o autor, referindo-se à cidade de São Paulo, esses setores acreditavam – mais tarde se mostraram equivocados – que bastaria o plano para resolver, de forma definitiva, problemas ligados à saúde, educação, saneamento básico, habitação, desigualdade de renda e de poder político, comuns em todos os municípios brasileiros, independentemente do porte ou da localização. Outros autores, como Villaça (1995), destacam a contribuição do plano para práticas que induzam ao desenvolvimento urbano e ao controle da expansão desordenada da área urbana, possibilitando a democratização da gestão das cidades.

O autor ainda amplia suas críticas afirmando que

Passados 16 anos de sua promulgação, a maioria das cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes ou continuam sem planos diretores ou, quando os tem aprovados por lei e sendo nada mais que zoneamento, os mantêm apenas guardados nas prefeituras (VILLAÇA, 2005, p. 19).

Outras críticas são feitas por Lage e Oliveira (2009) quanto às fases de concepção e implementação dos planos diretores em municípios mineiros de pequeno, médio e grande porte. Os planos constituem, na maioria das vezes, apenas zoneamentos, determinando o uso e a ocupação dos solos, especialmente no perímetro urbano. O acompanhamento da população é incipiente. Em alguns municípios, os planos foram elaborados por empresas de consultoria, com reduzida participação popular.

As críticas à elaboração do plano diretor evidenciam apenas a construção de um plano necessário ao cumprimento das formalidades legais, não constituindo, portanto, um instrumento de planejamento e gestão municipal. Os outros instrumentos também apresentam problemas em sua fase de implementação. Em alguns casos, observa-se a carência de pessoal no acompanhamento e, até mesmo, o desinteresse, devido a compromissos políticos, em realizar a fiscalização e o controle das atividades.

Em 2001, o governo federal procurou organizar e disciplinar os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, entre outras atribuições, por meio da Lei n. 10.180, de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001a). A referida lei possibilitou as ferramentas e as condições necessárias à elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações e promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

A lei permitiria, entre outros procedimentos, a implantação e a integração dos planos de gestão nos níveis federal, estadual e municipal, em especial o Plano Plurianual de Ação. Nos municípios, o PPA tem seu lastro legal na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2002), nos artigos 165, 166 e artigo 35 das Disposições Constitucionais Transitórias (parágrafo 2º inciso I), bem como na Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 1989 (MINAS GERAIS, 2010a, p. 78), em seu artigo 171 (inciso II, alínea a) e nas leis orgânicas municipais. Observa-se, ainda, no parágrafo 2.º que as diretrizes, metas e prioridades da administração municipal serão definidas, por distrito, nos planos de que trata a alínea a do inciso II deste artigo.

A efetiva implantação do PPA nos municípios ocorreu, no entanto, a partir de 2001, após a promulgação da Lei Complementar 101, de 4 de maio de

2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A lei viabilizou uma série de novas exigências no campo da administração orçamentária e financeira, adicionando limites, com impacto nas áreas da saúde, poder legislativo e administração de pessoal, incluindo a previdência (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2004). A LRF estabeleceu, assim, a necessidade de integração do PPA com as leis municipais de diretrizes orçamentárias (LDOs) e as leis orçamentárias municipais anuais (LOAs).

O PPA é o instrumento normativo para que os municípios concretizem o planejamento de seus programas e ações governamentais, respeitando as peculiaridades dos interesses locais. O plano consiste em um planejamento tático, de médio prazo, contendo a agenda de intervenções propostas por um governo, segundo sua interpretação e avaliação estratégica da realidade municipal, tendo o período de quatro anos como vigência e que passa a vigorar a partir do segundo ano do exercício financeiro do mandato do governante atual, até o primeiro exercício do governo subsequente. Ele deve ser encaminhado pelo governo eleito até 30 de agosto do primeiro ano do mandato, para a apreciação do Poder Legislativo. O último, atualmente vigente, refere-se ao período 2010-2013. É necessário considerar que:

Os textos legais estabelecem a obrigatoriedade da elaboração. Contudo, também já indicam o uso gerencial dos instrumentos, cabendo aos agentes públicos a plena utilização dos mesmos para a melhoria da ação governamental. Entender os instrumentos legais de planejamento apenas como formais resulta em um grande aumento da burocracia e da gestão apenas formal (MATO GROSSO, 2009, p. 11).

O plano tende a ser mais efetivo a longo prazo (planejamento estratégico) ou, ainda, quando considera o planejamento estratégico, os planos e os programas do governo federal e estadual e, sobretudo, a proposta de governo

compromissada com a sociedade durante a campanha eleitoral (“agenda de campanha” ou “promessas de campanha”). O que se observa, no entanto, é a construção do plano apenas como um ato formal, sem a articulação com os outros instrumentos de planejamento e, até mesmo, sem o conhecimento da realidade local e, portanto, sem condições de estabelecer prioridades. Outro fato nas administrações locais, em especial nos municípios de pequeno porte, é a vinculação estrita dos objetivos e metas do PPA à área financeira, relegando o planejamento ao segundo plano.

7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A formulação de respostas coerentes com os questionamentos apresentados é, em boa medida, decorrente de escolhas metodológicas sintonizadas com os propósitos da investigação, cuja tese considera quatro etapas. Inicialmente, discute-se a natureza da pesquisa. Em seguida, procura-se caracterizar a região de estudo, estabelecem-se os critérios de seleção da amostra de municípios e de informantes e descrevem-se os instrumentos e as formas de análise e interpretação das informações.

Também serviram de referência as bases de dados de pesquisas anteriores, de igual ou maior abrangência e envergadura, que refletissem as diferentes realidades municipais, relacionadas ao ambiente institucional e às formas de gestão pública a fim de identificar as potencialidades e as carências existentes nos municípios brasileiros.

Duas pesquisas, uma de abrangência nacional e outra regional, desenvolvida no sul de Minas, divulgam os resultados da série “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, desde 1999 (IBGE, 2001), na totalidade dos municípios brasileiros. Os estudos se concentraram na última edição do Perfil Municipal, referente a 2009, no qual são destacados os principais aspectos da gestão e da estrutura dos municípios a partir dos seguintes eixos: estrutura da administração, cultura, esporte, habitação, transportes, saúde, segurança, política de gênero, meio ambiente e direitos humanos, cuja finalidade foi compreender a dinâmica que os respectivos fenômenos vêm adquirindo na escala local (IBGE, 2009).

A outra importante fonte de orientação foram os estudos de Freitas Júnior (2009) com o objetivo de verificar o grau de adoção da administração pública gerencial nos municípios. O autor avaliou, por meio de indicadores

representativos da administração pública gerencial, os 177 municípios da região sul de Minas Gerais.

As bases de dados referenciais foram as do IBGE, por meio da série “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, e outras divulgadas regularmente pela Fundação João Pinheiro e pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Da Fundação João Pinheiro, órgão oficial de estatísticas de Minas Gerais, foram utilizados os dados do Produto Interno Bruto e do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). Este último tem como fonte principal os registros administrativos (ou documentos oficiais), que apresentam a vantagem de ter periodicidade curta, possibilitando séries anuais que destacam a situação, o esforço e a gestão de sete dimensões: saúde; educação; segurança pública; renda e emprego; cultura, esporte e lazer; habitação e meio ambiente; gestão fiscal.

As informações sobre o cumprimento das exigências estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e na LRF foram obtidas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG (2011), órgão de controle externo, responsável pela análise da consistência dos dados fornecidos pelas administrações locais.

7.1 A pesquisa quanto à sua natureza

A pesquisa, de acordo com sua natureza, foi qualitativa, tentando compreender os fenômenos envolvidos nos relacionamentos políticos, sociais e institucionais relacionados às gestões públicas municipais. Para Lüdke e André (1986, p. 11) e Bogdan e Biklen (1994), em estudos desta natureza são observadas cinco particularidades básicas: a) a fonte dos dados é o ambiente e o pesquisador é o principal instrumento de análise; b) o processo de investigação é

tão importante quanto o resultado final; c) os dados obtidos são predominantemente descritivos; d) a opinião dos entrevistados é de grande relevância; e) os dados devem ser analisados de maneira indutiva.

Buscou-se o reconhecimento da realidade das gestões municipais, em especial das questões políticas e institucionais, por meio do discurso de agentes públicos, ou seja, de prefeitos, vice-prefeitos, chefes de gabinete, secretários ou diretores municipais e vereadores, estabelecendo-se interação entre pesquisador e objeto de estudo. As informações, essencialmente descritivas, refletiram, em boa medida, as percepções dos atores mencionados. Dessa maneira, a análise de situações particulares possibilitou afirmações mais abrangentes ou generalizações acerca dos fenômenos estudados.

7.2 Caracterização da região de estudo

O sul de Minas Gerais (Figura 1) concentra grande número de pequenos municípios. A região é formada por 177 municípios que atualmente compõem a Unidade Regional Colegiada (URC) do Conselho de Política Ambiental (Copam) - Sul de Minas. Esta regionalização abrange os 153 municípios da região para fins de planejamento e mais 12 municípios da região centro-oeste, para fins de planejamento (situados nas microrregiões geográficas do IBGE de Campo Belo e Oliveira) e outros 12 da região central, localizados na microrregião de São João Del Rei (exceto Resende Costa). Considerando os critérios de regionalização do IBGE, a área abrange todos os municípios da mesorregião sul-sudoeste de Minas, mais 12 municípios da mesorregião oeste de Minas e outros 21 da mesorregião do Campo das Vertentes, todos os 177 organizados em 14 microrregiões geográficas (APÊNDICE A).

médio e grande porte, cujos resultados foram apurados para efeitos de comparação com os de pequeno porte.

Do universo de 152 municípios de pequeno porte, selecionou-se uma amostra intencional de 16, sendo analisados dados secundários das localidades da Bacia do Alto Rio Grande, que formam a região de abrangência da Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Sul de Minas (Supram). Nessa etapa, foram utilizadas informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais (ZEE-MG), de acordo com os critérios descritos a seguir.

7.3 A seleção da amostra

No processo de seleção da amostra, do tipo estratificada proporcional, utilizou-se dois parâmetros básicos, o demográfico, de acordo com dados da população residente em 2010, e o de potencialidade social, segundo critérios definidos pelo ZEE-MG. Enquanto o primeiro define o porte do município (descrito na seção 7.2), o segundo é indicativo do grau de desenvolvimento socioeconômico e institucional de cada um dos municípios sul-mineiros.

7.3.1 Critério de classificação da amostra segundo o ZEE-MG

Os múltiplos elementos contemplados pelas gestões sociopolítica e político-territorial local confirmam o papel do município como unidade básica de organização e intervenção social contemporânea (DOWBOR, 1994). Em consequência, decisões, ações e reflexões sobre potencialidades humanas, econômicas, institucionais e naturais não podem ignorar – e não têm ignorado – a esfera local. Em consonância com as bases metodológicas da Carta de Potencialidade Social do ZEE-MG, foi possível definir os 16 municípios

escolhidos sul-mineiros categorizados conforme a potencialidade social, consistindo na capacidade que cada município possui de gerar desenvolvimento sustentável, medida por meio dos componentes produtivo, natural, humano e institucional, como “ponto de partida” muito favorável, favorável, pouco favorável, precário e muito precário, representado pelas letras “A, B, C, D e E” (PEREIRA, 2008a). Os critérios são detalhados nas etapas descritas a seguir.

Etapla 1 Estratificação da população de municípios de pequeno porte

Os 152 municípios, selecionados pelo critério demográfico (seção 6.2), foram organizados de acordo com o Índice de Potencialidade Social (IPS) do ZEE-MG e a proporcionalidade observada na categorização do IPS (Tabela 6) e os respectivos estratos populacionais.

Tabela 6 Distribuição dos municípios de pequeno porte do sul de Minas em relação ao estrato populacional e categorias do Índice de Potencialidade Social do ZEE-MG, 2010

Estrato de população	Índice de Potencialidade Social										Total	
	A		B		C		D		E		Nº	%
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Até 5.000			11	25,0	22	50,0	10	22,7	1	2,3	44	28,9
5.000 a 10.000	5	10,4	16	34,0	17	35,4	7	14,6	2	4,2	47	30,9
10.000 a 20.000	11	22,4	28	57,1	10	20,4		-		-	49	32,3
20.000 a 50.000	8	66,7	4	33,3	-	-		-		-	12	7,9
Total	24	15,7	59	39,2	49	32	17	11,1	3	2	152	100,0

Fonte: Adaptado de Pereira (2008b)

Etapla 2 Seleção da amostra de municípios

Os municípios foram escolhidos segundo a proporcionalidade observada na população, de modo a obter uma representatividade de todas as cinco

categorias ou “pontos de partida” da potencialidade social (IPS) de cada município, estabelecidas no ZEE-MG.

O IPS expressa a realidade e a capacidade socioeconômica e institucional do município de promover desenvolvimento sustentável. Assim, partiu-se do pressuposto de que todo município tem seu ponto de partida para o desenvolvimento sustentável, o que significa um conjunto de condições naturais, produtivas, humanas e institucionais que constitui o “ponto de partida da potencialidade social” (PEREIRA, 2008a, p.10).

Para categorizar os municípios, tomou-se como referência a comparação entre o município e os dados dos 853 municípios de Minas Gerais, de forma a situá-lo dentro de um *continuum* que varia entre um número mínimo e um número máximo de cada indicador, que corresponde, por sua vez, ao mínimo de um ponto e ao máximo de cinco pontos representados, simbolicamente, pelas letras do alfabeto “A, B, C, D, E”. Dessa forma, cada ponto e cada letra correspondem a uma categoria específica, representativa da potencialidade social real de cada município (PEREIRA, 2008a, p.10).

Quadro 6 Categorias de potencialidade social do ZEE-MG

CATEGORIA/PONTOS	TIPO DE POTENCIALIDADE SOCIAL
A=5	Ponto de partida em condições <u>muito favoráveis</u>
B=4	Ponto de partida em condições <u>favoráveis</u>
C=3	Ponto de partida em condições <u>pouco favoráveis</u>
D=2	Ponto de partida em condições <u>precárias</u>
E=1	Ponto de partida em condições <u>muito precárias</u>

Fonte: Pereira (2008a)

Os 16 municípios foram selecionados, segundo os critérios descritos, com a finalidade de abranger todas as cinco categorias, respeitando-se a proporcionalidade observada na população (Tabela 7).

Tabela 7 Amostra de municípios selecionados, segundo a proporcionalidade populacional do estrato de área e do Índice de Potencialidade Social do ZEE-MG, 2010

Estrato populacional (habitantes)	Número de municípios por categoria do Índice de Potencialidade Social (IPS) do ZEE-MG					Total
	A	B	C	D	E	
Até 5.000	-	-	3	1	1	5
5.000 a 10.000	-	2	2	1	-	5
10.000 a 20.000	1	3	-	-	-	4
20.000 a 50.000	1	1	-	-	-	2
Total	2	6	5	2	1	16

Fonte: Adaptado de Pereira (2008b)

A seleção preliminar deu-se de acordo com os recortes populacionais e a distribuição proporcional dos municípios, segundo a classificação do IPS (Tabela 7). Na seleção específica de um município dentro de cada interseção “estrato populacional x classe de potencialidade social” observou-se a combinação de condições produtivas, naturais, humanas e institucionais, optando pelos melhores desempenhos em cada categoria. O componente institucional, por sua vez, delimitou a escolha final, por ser aquele que melhor representava as condições das administrações públicas em seus vários aspectos de gestão.

Assim, procurou-se representar, proporcionalmente, a distribuição dos 16 municípios sul-mineiros por estratos populacionais (segundo dados do IBGE) e pelas classes de potencialidade social (definidas pelas informações ZEE-MG): (A) muito favoráveis, (B) favoráveis, (C) pouco favoráveis, (D) precárias ou (E) muito precárias.

A amostra dos 16 municípios escolhidos é apresentada na Tabela 8.

Tabela 8 Classificação do Índice de Potencialidade Social dos municípios selecionados na região sul de Minas Gerais – 2010

Município	População total 2007	Potencialidade social	Produtivo	Natural	Humano	Institucional
Perdões	19.407	A	A	A	A	A
Machado	37.567	A	A	A	A	A
São Sebastião da Bela Vista	4.884	B	A	A	B	D
São Vicente de Minas	6.283	B	B	A	A	D
Ibiraci	11.023	B	B	A	A	B
Areado	13.181	B	C	A	A	B
Bom Sucesso	17.194	B	B	A	B	B
Santo Antônio do Amparo	17.255	B	A	A	B	D
Carvalhópolis	3.234	C	D	A	C	C
Ibitiúra de Minas	3.382	C	C	A	B	E
Turvolândia	4.737	C	C	A	B	E
São Pedro da União	5.291	C	D	A	C	C
São Tomás de Aquino	6.934	C	D	A	B	E
Espírito Santo do Dourado	4.293	D	E	B	C	E
Piranguçu	5.113	D	E	C	C	D
Córrego do Bom Jesus	3.724	E	E	C	D	E

Fonte: Adaptado de Pereira (2008b)

7.3.2 Seleção dos informantes e instrumento de coleta das informações

A seleção das questões e dos informantes obedeceu aos critérios relacionados às categorias analíticas definidoras dos modelos de gestão patrimonialista, burocrático e gerencial. Para tanto, foram buscados na literatura os elementos que definem a abordagem de gestão, como o caso do personalismo, o caráter arbitrário nas decisões, o nepotismo, o populismo, o apego às normas e regulamentos, a ênfase na eficiência pública, o empenho em democratizar as relações governo-sociedade e os seus possíveis desdobramentos em pequenos municípios. A ênfase, no entanto, recaiu sobre as dimensões que caracterizam o modelo de gestão gerencial como a econômico-financeira (questões de natureza,

fiscal, tributária e monetária) e a institucional-administrativa (organização e articulação dos órgãos públicos, planejamento, profissionalização dos servidores), tal como descrito por Paes de Paula (2005a).

As informações foram obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas de junho a agosto de 2010, com 115 agentes políticos municipais ou gestores municipais (prefeitos e vice-prefeitos nos mandatos de 2001-2004 e de 2005-2008), servidores do executivo (secretários, diretores e chefes de gabinete) e membros do legislativo (presidentes de câmaras e vereadores), em 16 municípios do sul de Minas Gerais caracterizados como de pequeno porte.

A caracterização funcional dos entrevistados é relativamente complexa, pois uma pessoa que, por exemplo, hoje é um vereador, também é servidor da prefeitura e ainda pode ser membro de algum dos conselhos municipais. Pode, inclusive, assumir uma secretaria municipal ou a presidência da câmara, além de, talvez, já ter sido prefeito. Dado o número reduzido de habitantes na maioria dos municípios, o grupo de agentes políticos locais é composto por pessoas que frequentemente se revezam nas funções públicas ao longo do tempo. As principais funções exercidas pelos agentes políticos pesquisados estão descritas e quantificadas no Apêndice B.

A atuação em funções-chave das administrações locais foi o critério adotado inicialmente na escolha dos informantes. Dessa forma, o grupo de agentes políticos foi escolhido segundo o método não probabilístico por julgamento. Coube ao pesquisador a identificação e a seleção prévia, com base em documentação legal e complementada por informações locais, dos gestores mais aptos a prestarem informações. Foram ouvidos 115 agentes públicos municipais, entre prefeitos, vice-prefeitos, chefes de gabinete, secretários ou diretores de administração, secretários ou diretores de planejamento, presidentes de câmaras municipais e vereadores, distribuídos nas gestões de 2001-2004 (65 pessoas) e 2005-2008 (50 pessoas). Aqueles elementos que participaram das

duas gestões, no mesmo cargo, foram incluídos apenas na primeira gestão, para evitar a duplicidade das informações.

A codificação utilizada nas entrevistas, de modo a preservar a confidencialidade das respostas, considerou a abreviatura da função e o número de sequência do entrevistado, seguidos do ano. Os códigos foram: prefeito (PRE), vice-prefeito (VPR), chefe de gabinete (CGA), secretário ou diretor de administração ou pessoal (SAP), secretário ou diretor de planejamento (SPL), presidente de câmara (PRC) e vereador (VER).

A reflexão sobre bases teóricas e as evidências empíricas permitiu a formulação das indagações iniciais contidas no instrumento de coleta. O principal meio de coleta de informações foi a entrevista. A elaboração do roteiro de questões definiu a natureza semiestruturada do instrumento de coleta das informações. Para este caso, como afirmam Laville e Dionne (1999), as indagações podem ser reformuladas, reordenadas ou complementadas ao longo dos diálogos. A natureza das perguntas dirigidas a cada gestor encontra-se no Quadro 7 e detalhadas no Apêndice C, que inclui a síntese das respostas .

Quadro 7 Natureza dos questionamentos e direcionamento aos gestores e legisladores municipais

Natureza das perguntas	Gestores e legisladores municipais					
	Prefeito	Vice - prefeito	Chefe de gabinete	Secretário ou diretor	Secretário ou diretor	Vereador
Demográficas: pessoais e profissionais	X	X	X	X	X	X
Recursos humanos municipais	X		X	X		X
Instrumentos de gestão municipal	X		X	X	X	X
Articulação interinstitucional e participação do cidadão	X	X	X			X
Responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos	X	X	X		X	X

Fonte: Elaboração do autor

No tópico seguinte conclui-se o delineamento metodológico da pesquisa, detalhando as técnicas de organização e análise de informações.

7.4 Sistematização, análise e interpretação das informações

As informações obtidas por meio das entrevistas diretas, registradas por meio de gravações de áudio e transcritas, com os gestores selecionados, foram sistematizadas, analisadas e interpretadas com foco no conteúdo, segundo as proposições de Bardin (2004). Para o autor, a análise de conteúdo possibilita a descoberta de significados dos diferentes discursos com base na inferência, respeitando critérios de dados de frequência. O método viabiliza a organização e a análise das entrevistas, contribuindo para a obtenção de importantes informações sobre a gestão pública municipal, a partir do conteúdo dos textos.

As informações foram sumariadas segundo a sequência proposta por Alencar (2000), embasadas em Strauss e Corbin (1990) e Strauss (1993), da seguinte forma: a) gravação e transcrições dos relatos; b) os relatos e as transcrições submetem-se a leitura minuciosa e exaustiva; c) comparações

originárias dessa leitura identificam os pontos em comum ou divergentes entre eles; d) comparação e ordenamento das diferentes dimensões; e) organização das respostas em categorias. A classificação, para efeito de análise, obedeceu aos critérios de semelhanças das respostas quanto ao objeto estudado.

O resultado da análise de conteúdo oferece ao leitor crítico um texto com as informações suplementares sobre o emissor, o receptor, a mensagem e o *medium* (suporte material da comunicação). Na investigação, a observação do código e da essência das mensagens, ou seja, de significantes e significados, destacou elementos reveladores do fenômeno de interesse (GOMES, 1995).

A integração dos conteúdos é a última etapa da análise de informações. Nessa fase, de acordo com a descrição de Gomes (1995), as articulações entre o referencial teórico e as constatações da pesquisa são realizadas visando à consecução de seus objetivos.

8 VELHAS QUESTÕES, MODERNAS LEIS E PRÁTICAS PATRIMONIALISTAS

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2002) contribuiu para a consolidação de importantes instrumentos de gestão pública municipal e introduziu novos procedimentos de planejamento e formas de conduzir as administrações públicas nos municípios brasileiros. A bibliografia aponta várias situações vivenciadas nos municípios brasileiros em relação à necessidade do planejamento das ações da administração pública.

As medidas da reforma administrativa, promovidas pelos níveis supralocais, foram estendidas aos municípios. Um conjunto de normas e leis foi criado com o objetivo de possibilitar aos gestores locais eficiência gerencial, envolvendo, segundo Paes de Paula (2005a; 2005b), os aspectos das finanças públicas municipais, dificuldades de planejamento e execução e capacitação e profissionalização dos servidores públicos. Existe, segundo vários autores (ABRUCIO, 2002; AZEVEDO, 2006; BREMAEKER, 2005a, 2005b; MÉDICI, 1995), um vasto e esclarecedor aparato legal definindo as atribuições dos três níveis governamentais em relação às dimensões sugeridas por Paes de Paula (2005a), como a econômico-financeira, a institucional-administrativa e a sociopolítica.

No entanto, as reformas administrativas, em seus diversos níveis, “[...] é uma das tarefas mais difíceis já enfrentadas pela sociedade contemporânea”, conforme explicitado por Kliksberg (1988, p. 65), que também enfatiza que o problema não é simplesmente resolvido com um novo conjunto de leis, pois são elevados os percentuais de não aplicação das leis. Para o autor é, por isso, grande a “[...] distância que existe entre uma cultura jurídica, formal, e a prática real dos processos históricos” (KLIKSBERG, 1988, p. 66).

As medidas impostas aos municípios, nos anos que se seguiram à Constituição de 1988 e à reforma administrativa federal do final dos anos de

1990, buscavam a implantação de um modelo de gestão pública orientada pelo princípio da “racionalidade gerencial”. Nas administrações públicas municipais, segundo Osborne e Gaebler (1995), esta racionalidade manifesta-se pela presença de formas de ação ou comportamentos dos gestores que podem ser evidenciados pelas seguintes situações: a) maior participação dos cidadãos no estabelecimento de prioridades; b) planejamento e acompanhamento; c) monitoramento dos resultados; d) orientação da gestão pública segundo missões e objetivos; e) ação proativa na resolução dos problemas; f) descentralização; g) construção de parcerias com os setores privado e das organizações não governamentais e h) o atendimento aos usuários dos serviços públicos tal como clientes.

Não bastam, porém, a existência, nas gestões públicas locais, de instrumentos de gestão pública e a decisão de implementar os princípios da racionalidade gerencial. As ferramentas de planejamento das administrações públicas constituem, em sua essência, procedimentos burocráticos, segundo os modelos de gestão pública. Para Paes de Paula (2005a), a diferença entre este modelo e o gerencial manifesta-se, também, na sua forma de operacionalização. Enquanto o primeiro caracteriza-se, principalmente, pelo estrito cumprimento da regra ou da norma administrativa, o segundo fundamenta-se também no cumprimento da norma ou da regra. Porém, a ênfase ocorre na eficiência das ações públicas direcionadas a obtenção de resultados.

A despeito da existência do aparato legal, a situação dos municípios se destaca dos demais níveis da federação brasileira. A gestão pública municipal, dada a sua proximidade com o cidadão, executa um conjunto de serviços que extrapolam suas atribuições legais para atender às demandas decorrentes das pressões, das populações locais. Em consequência, ocorre, segundo vários autores (ABRUCIO, 2002; AZEVEDO, 2006; BREMAEKER, 1997; 2005a, 2005b; MÉDICI, 1995), um expressivo aumento de atribuições e,

consequentemente, das despesas municipais, nem sempre acompanhadas dos respectivos repasses de recursos federais ou estaduais²⁵.

As atuais práticas de gestão pública municipal evidenciam, dessa maneira, um paradoxo. Existem, de um lado, normas e orientações decorrentes de pressupostos burocráticos e, de outro, realidades permeadas de ações discricionárias e até mesmo arbitrárias, que se justificam pela efetiva realidade dos governos municipais, que são pressionados por novas, variadas e diferentes demandas sociais.

Desdobramentos decorrem dessa situação e repercutem no cotidiano das sociedades locais. O primeiro deles é a perda de poder econômico e político das gestões de médias e pequenas municipalidades, cuja dependência de transferências financeiras dos outros níveis governamentais, para atender às pressões do dia a dia da população local por maior bem-estar social, é elevada. Outro, de grande relevância, é a assimetria existente entre o planejamento municipal e a sua efetiva realização. O ambiente institucional local, conjunto formado por normas, regras e leis, nem sempre é respeitado quanto aos instrumentos de planejamento local, gerando ações discricionárias²⁶ dos gestores públicos, beirando, em alguns casos, a arbitrariedade administrativa, ou seja, não respeitando o planejamento existente.

Os municípios utilizam, de fato, práticas burocráticas em resposta a exigências legais antes de serem recursos de gestão ou instrumentos definidores de uma gestão gerencial. Essa situação, porém, não é nova. No período pré-constitucional de 1988, Mello (1988) alertava sobre a falta de autonomia dos municípios, a desconcentração de atividades dos níveis supralocais, repassadas

²⁵ A descrição das diversas modalidades de atribuições e as despesas decorrentes estão descritas na seção 4.3, do capítulo 4, e podem também ser observadas nos estudos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), conduzidos por Bremaeker (2005a, 2005b).

²⁶ Uma ação discricionária do gestor deve ser entendida como o cumprimento do dever para atender a uma finalidade legal (MEIRELLES, 1998, 2008).

às administrações locais, a predominância de normas burocráticas rígidas e arcaicas e o despreparo dos gestores e funcionários quanto aos métodos gerenciais na busca de maior eficiência do setor público local. Isso decorre, ainda hoje, em grande medida nos governos municipais, da sobrevivência do patrimonialismo e da rigidez burocrática que, perversamente combinados, causam, dentre várias outras situações, os altos custos e a baixa qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (NETA, 2007).

A promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 2002) trouxe importantes mudanças na gestão pública municipal. Os municípios tornaram-se autônomos, foram transformados de simples “administração local” para “governos locais” e a desconcentração intensificou-se, no entanto, sob a forma de descentralização. A imposição das medidas oriundas das novas leis, criadas no decorrer da última reforma administrativa, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000b), provocou grandes e profundas transformações nas finanças públicas, no planejamento e sua execução e na transparência das ações dos três níveis de governo, especialmente dos locais.

A despeito de todas as medidas de planejamento e gestão introduzidas nos municípios, por força da legislação, a maioria das práticas de gestão é, no entanto, promovida pelos municípios, sobretudo naqueles de pequeno porte, em razão das pressões institucionais dos entes governamentais supralocais e dos órgãos de controle externo. O ato de planejar continua sendo visto apenas como um ato formal, sem a articulação com os outros instrumentos de gestão e, até mesmo, desconhecendo importantes aspectos da realidade local e, conseqüentemente, sem condições de estabelecer prioridades. Além disso, verifica-se a vinculação, principalmente nos governos locais, em especial nos municípios de pequeno porte, dos objetivos e metas do PPA à área financeira. O planejamento é elaborado sem a participação popular, desconsiderando as demandas locais e centrado, quase que exclusivamente, no orçamento.

As mudanças no cenário político-institucional exigiram dos municípios ajustamentos à realidade como o aprimoramento do setor público, da sua capacidade de prestação de serviços e da descentralização de políticas e programas. Para tanto, foram criados programas de apoio aos municípios com a finalidade de promover o fortalecimento institucional, administrativo e financeiro com a participação do governo federal, dos governos estaduais e de organizações como o Instituto Brasileiro de Municípios (IBAM) e contando com recursos financeiros do Banco Mundial.

Em Minas Gerais, na década de 1990, foi implementado o Programa de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios do estado de Minas Gerais (Somma), desenvolvido com recursos do Banco Mundial e do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), com apoio do Ibam.

O programa constituía-se de um conjunto de ações voltadas para o aprimoramento do setor público municipal, de sua capacidade de prestação de serviços e de execução descentralizada de políticas e programas com ênfase nas vertentes fiscal e administrativa do desenvolvimento institucional. Os resultados do Somma foram modestos, segundo avaliações da FJP (2006) e de Carneiro e Brasil (2010); os municípios beneficiários não se tornaram menos dependentes das transferências intergovernamentais e nem melhoraram sua capacidade administrativa.

O insucesso do programa pode ser atribuído a vários fatores, com destaque para as limitações da gestão pública em cumprir as funções de sua competência. As municipalidades, em especial aquelas de pequeno porte, no entender dos autores, carecem de uma capacidade de gestão e planejamento que só poderá ser adquirida no longo prazo. Por fim, os autores concluem que as estruturas administrativas são deficientes e distantes da burocracia weberiana e ainda “[...] impregnadas de traços de clientelismo, patrimonialismo e nepotismo” (CARNEIRO; BRASIL, 2010, p. 102).

Outro estudo realizado em municípios de pequeno porte, no estado do Rio Grande do Sul, Bergue (2002) constatou que dois aspectos importantes, como a carência técnica e a cultura organizacional predominante, impedem ou restringem os resultados de reformas administrativas. Os agentes administrativos locais, por deficiências técnicas, tendem a manter e a desenvolver sua própria burocracia, privilegiando os meios e não os fins (resultados), pela própria inércia dos agentes de controle ou pelo despreparo ou desinteresse dos agentes políticos. O demasiado comprometimento desses agentes políticos, dadas a inércia dos órgãos de controle e a ausência da sociedade na fiscalização de seus atos, contribui para manter o “status quo” dos agentes políticos.

Com isso, ocorre um hiato entre as orientações e as práticas, tendo em vista que as administrações públicas dos municípios de pequeno porte não adotam o gerencialismo em sua forma plena. Procurar-se-á, neste capítulo, buscar as respostas, com base na pesquisa direta e em dados secundários e apoiados na literatura, às questões apresentadas na introdução deste estudo, que são: Por que, em pequenos municípios sul-mineiros, instrumentos compulsórios de planejamento são essencialmente formais, isto é, não representam recursos efetivos de gestão? Quais as dificuldades apontadas pelos gestores municipais nesse sentido?

8.1 A realidade da gestão pública em municípios de pequeno porte no sul de Minas Gerais

A Constituição de 1988, as constituições estaduais, as leis orgânicas municipais e, mais recentemente, a reforma administrativa operada pelo governo federal e em alguns estados, juntamente com a edição da LRF (BRASIL, 2000b), transformaram a gestão pública municipal. As medidas impostas pela reforma administrativa e a LRF têm repercutido profundamente na dinâmica das finanças públicas, nas funções de planejamento, execução e controle orçamentário e, também, nas formas de participação e transparência, provocando, por conseguinte, importantes mudanças na cultura da administração pública, especialmente a municipal.

Tais mudanças, diferentemente do que se esperava, não repercutiram ou atenderam, em sua plenitude, ao interesse público. Permanecem, ainda, desafios decorrentes de descompassos entre as dimensões de análise econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, segundo avaliação de Paes de Paula (2005a). Nessa perspectiva, aprofunda-se o conhecimento sobre a realidade municipal e desvendam-se as principais causas que provocam o distanciamento entre aquilo que é proposto nas normas, regras e leis e a prática de gestão realizada nos municípios de pequeno porte. Para tanto, foram examinados o comportamento de variáveis e os indicadores selecionados, por representarem posturas de gestão pública dos modelos burocrático e gerencial.

Primeiramente, discutem-se os resultados do Perfil Municipal do IBGE (2009), procurando conhecer a aplicação dos fundamentos legais das dimensões de análise institucional-administrativa e econômico-financeira, propostas por Paes de Paula (2005a). Em seguida, são realizadas as análises dos resultados da pesquisa de campo com 115 agentes públicos municipais selecionados, segundo a amostra pesquisada em 16 municípios de pequeno porte da região sul de Minas.

Com a finalidade de proceder à sistematização analítica, identificaram-se os principais pontos que caracterizam os modelos de gestão pública burocrática e gerencial presentes, em maior ou menor grau, nas administrações públicas municipais.

O que caracteriza a administração pública burocrática é o cumprimento estrito da norma. O modelo gerencial apoia-se fundamentalmente nos preceitos básicos da burocracia, mas difere na forma de realizar e acompanhar. Dessa forma, o principal diferencial, entre as duas formas de administração, é o foco. Enquanto o primeiro privilegia os meios, o segundo, com ênfase na adaptação das recomendações de gestão do setor privado para o público, busca resultados entre os beneficiários do serviço público.

No Quadro 8 são destacados os elementos predominantes em cada modelo, e as diferenças entre ambos sondadas nas administrações públicas das municipalidades de pequeno porte. Inicialmente, referênciamos os resultados da pesquisa sobre o perfil das administrações municipais, realizada pelo IBGE (2009b). Na sequência, analisam-se os efeitos da sondagem realizada nos 16 municípios de pequeno porte selecionados, com os agentes políticos locais (prefeitos, vice-prefeitos, chefes de gabinete, secretários ou diretores e vereadores).

Quadro 8 Matriz analítica dos elementos determinantes na transição entre paradigmas e indicadores de modelos de gestão pública municipal, 2011

Dimensão	ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL		
		(Cumprimento estrito da norma, regra ou lei)	(Estabelece como opção estratégica um novo modo de operação, saneando finanças públicas e buscando eficácia da máquina pública e efetividade das políticas públicas. Define uma agenda de prioridades voltada para o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis.)	
Institucional-Administrativa	Existência de lei de parcelamento e uso do solo	Propostas/Ações/Objetivos		Resultados
	Existência de lei de zoneamento	Elaboração e revisão periódica do plano diretor Elaboração/revisão da legislação urbanística: Código de obras, código de posturas, lei de zoneamento e lei de parcelamento, ocupação e uso do solo.		Estruturação urbana (assegurar o desenvolvimento urbano ordenado, por meio do monitoramento e da avaliação da dinâmica urbana, com a adequação da legislação urbanística). Contribui para ampliar a arrecadação tributária própria Responsabilidade: prefeitura, legislativo municipal e conselho gestor de políticas públicas.
	Existência de código de obras ou código de edificações			
	Existência de cobrança do Imposto Territorial Urbano (IPTU)			
	Existência de plano diretor	Formar equipe de pessoal qualificado para implementar e acompanhar o planejamento. Definir recursos orçamentários e extraorçamentários para garantir a execução do plano		

“continua”

Quadro 8 “continuação”

Institucional-Administrativa	ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL	
	Cumprimento do plano plurianual de ação (PPA)	<ul style="list-style-type: none"> Articulação dos principais instrumentos de gestão da administração municipal, constituído de plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual e projetos Adoção de mecanismos que asseguram a integração entre os planos e o orçamento Adoção de mecanismos que asseguram a alocação de recursos orçamentários às metas estratégicas do governo 	<p>Definição de projetos estratégicos para a promoção do desenvolvimento sustentável do município (selecionar, com a participação popular, os temas críticos para o desenvolvimento futuro do município).</p> <p>Responsabilidade: prefeitura e legislativo municipal e conselho de desenvolvimento.</p>

“continua”

Quadro 8 “continuação”

Institucional-Administrativa	ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL	
	<p>Servidores públicos em quantidade suficiente e preparados para o cumprimento das tarefas administrativas e de atendimento à população.</p>	<p>Melhorias nas condições de trabalho Qualificação/capacitação Implantação de modelo de bonificação por resultado Disponibilização de serviços pela prefeitura nos diversos canais de relacionamento: presencial, internet e telefone. Redução no tempo de execução dos principais serviços realizados pela prefeitura no de atendimento ao cidadão - Aumento da confiabilidade dos procedimentos - Redução das despesas do município</p>	<p>Gestão Estratégica de Pessoas (valorizar e aprimorar o desempenho profissional dos servidores e empregados públicos municipais, nas diversas funções, mediante modernização do sistema de gestão de pessoas Desburocratização e melhoria do atendimento ao cidadão (elevar a qualidade do atendimento aperfeiçoar o relacionamento com a população aumentando seu nível de satisfação em relação aos serviços prestados pela prefeitura) Modernização dos processos administrativos (atualizar a infraestrutura interna das instituições municipais com a aquisição de equipamentos e sistemas de gestão que ampliem o controle dos processos e dêem mais confiabilidade e agilidade na execução das tarefas. Responsável: prefeitura municipal</p>

“continua”

Quadro 8 “conclusão”

Econômico-Financeira	ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL
	<p>Lei de Responsabilidade Fiscal Estrito cumprimento dos limites máximos de gastos com pessoal (60%) e dos limites mínimos de gastos com saúde (15%) e educação (25%).</p>	<p>Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (assegurar, com amparo nas normas constitucionais sobre finanças públicas, a responsabilidade na gestão fiscal, com obediência a limites e condições no que se refere à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras, dívidas, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar) Aplicação de recursos nas áreas de educação e de saúde acima dos limites mínimos legalmente estabelecidos (assegurar o cumprimento dos limites mínimos e ampliar os gastos setoriais em ações de educação e de saúde, garantindo à população acesso a serviços de qualidade nessas duas áreas)</p>

Fonte: Adaptado de Andrade et al. (2005), Freitas Júnior (2009), Osborne e Gaebler (1995) e Paes de Paula (2005a)

As respostas por grupos obedecem às dimensões de análise institucional-administrativa, econômico-financeira, determinantes, no entender de Paes de Paula (2005a), do modelo de gestão gerencial (Quadro 8). Dessa forma, no referencial teórico adotaram-se como linha condutora as duas dimensões da administração pública gerencial e os dez princípios, sobre a reinvenção do governo, propostos por Osborne e Gaebler (1995).

8.1.1 Dimensão institucional-administrativa

Os aspectos ligados ao planejamento municipal e os instrumentos de gestão pública foram considerados aqueles relativos à existência e à atualidade e aplicação de legislação urbana adequada à implementação da política urbana, conforme dispositivos da legislação federal (BRASIL, 2001b) e ações de controle urbanístico. Há, também a questão da qualificação do servidor público para o desempenho de suas funções e os importantes instrumentos de gestão municipal, como o plano diretor e o plano plurianual de ação (PPA), de acordo com Paes de Paula (2005a).

8.1.1.1 Instrumentos jurídicos básicos para a gestão do território municipal

Apreciou-se um conjunto de instrumentos básicos necessários para a gestão do território municipal, como as leis específicas de parcelamento e uso do solo e de zoneamento ou equivalente, de código de obras ou de edificações, as plantas atualizadas, a cobrança de IPTU e o plano diretor municipal. A existência ou não destes instrumentos jurídicos, reguladores das atividades urbanas municipais, foi aferida por meio de dados do IBGE (2009c), dispostos na Tabela 9.

Tabela 9 Existência de instrumentos de gestão pública nos municípios da região sul de Minas, 2008

Nome do município	Código de obras	Lei de Parcelamento do Solo	Lei de zoneamento	Plano diretor	Cobrança de IPTU	Cadastro imobiliário	Planta Genérica de Valores
		(sim=1, não=0)					
Areado	1	0	0	0	1	1	1
Bom Sucesso	0	0	0	1	1	1	1
Carvalhópolis	1	0	0	0	1	1	1
Córrego do Bom Jesus	0	0	0	0	1	1	1
Espírito Santo do Dourado	0	0	0	0	1	1	0
Ibiraci	1	1	0	1	1	1	1
Ibitiúra de Minas	0	0	0	0	1	1	0
Machado	1	1	0	1	1	1	1
Perdões	1	0	1	0	1	1	1
Piranguçu	1	0	0	0	1	1	0
Santo Antônio do Amparo	1	0	0	0	1	1	1
São Pedro da União	1	0	0	0	1	1	1
São Sebastião da Bela Vista	0	0	0	0	1	1	1
São Tomás de Aquino	0	0	0	0	1	1	0
São Vicente de Minas	0	0	0	0	1	1	0
Turvolândia	1	0	0	0	1	1	0
Municípios pesquisados (amostra 16) N°	9	2	1	3	16	16	10
Municípios pesquisados (amostra 16) %	(56,5%)¹	(12,5%)	(6,2%)	(18,8%)	(100%)	(100%)	(62,5%)
Região sul de Minas (177) N°	101	68	26	21	175	177	125
Região sul de Minas (177) %	(57,1%)	(38,4%)	(14,7%)	(11,9%)	(98,8%)	(100%)	(70,6%)
Municípios de pequeno porte (152) N°	83	50	16	10	150	152	104
Municípios de pequeno porte (152) %	(54,6%)	(32,9%)	(10,5%)	(6,6%)	(98,6%)	(100%)	(68,4%)
Municípios de médio e grande porte (12) N°*	10	11	7	7	12	12	11
Municípios de médio e grande porte (12) %	(83,3%)	(91,7%)	(58,3%)	(58,3)	(100%)	(100%)	(91,7%)

Fonte: Adaptado de IBGE, 2009b.

* Valores entre parênteses referem-se ao percentual de municípios que possuem o referido instrumento de gestão

Campo Belo, Três Pontas, S. S. do Paraíso, Três Corações, Alfenas, S. João Del Rei, Itajubá, Lavras, Passos, Varginha, Pouso Alegre e P. de Caldas.

No Perfil dos Municípios (IBGE, 2009b) constata-se que todos os municípios cobram regularmente o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), a principal fonte de receita própria dos municípios, sobretudo nos de pequeno porte, onde ainda é incipiente a atividade econômica geradora de tributos, como o ICMS. Porém, a Planta Genérica de Valores (PGV)²⁷, naqueles lugares onde ela existe, encontra-se desatualizada. Isso, sem dúvida, contribui para a menor eficiência no processo arrecadatório do tributo, pois uma PGV atualizada permite à prefeitura ampliar a arrecadação de impostos, mais especificamente do IPTU (analisado de maneira detalhada na dimensão econômico-financeira, dada a sua importância na geração de receitas próprias municipais) e do Imposto de Transmissão de Imóveis por Ato Oneroso “Inter-vivos” (ITBI), ao mesmo tempo que torna mais justa a cobrança desses tributos. A PGV também é instrumento para o planejamento municipal, na medida em que reflete os índices de valorização imobiliária e propicia, portanto, a ação regularizadora do governo municipal quanto ao uso e ocupação do solo.

São poucos os municípios que possuem códigos de obras, leis de parcelamento do solo e zoneamento. A ausência de informações referentes a estes instrumentos não implica, necessariamente, a sua inexistência. As diretrizes dessas leis podem estar contidas no plano diretor municipal²⁸, o que supriria a necessidade de se outorgar uma lei específica para esse fim.

Pela fala dos agentes públicos municipais entrevistados percebe-se que aqueles que dispõem de instrumentos jurídicos reguladores das atividades urbanísticas não os aplicam de maneira efetiva. Não se percebeu o estabelecimento de metas, objetivos de curto, médio e longo prazos na aplicação

²⁷ A Planta Genérica de Valores (PGV) permite fixar previamente os valores básicos unitários dos terrenos e das edificações -- expressos por metro quadrado de área -- padronizando e uniformizando os critérios de apuração do valor venal dos imóveis, base para a cobrança do IPTU e do ITBI (BRASIL, 2001b)

²⁸ Instrumento norteador da política de desenvolvimento urbano que estabelece diretrizes para a ocupação da cidade (BRASIL, 2001b).

dos mesmos instrumentos. O fato mais preocupante, no entanto, é a defasagem e desatualização desses instrumentos jurídicos. Algumas leis foram elaboradas em décadas passadas e já não refletem a situação atual. Além disso, a operacionalização de tais instrumentos é deficiente nos municípios de pequeno porte. A carência de servidores qualificados e capacitados torna a fiscalização insuficiente e, combinada com o jogo político dos gestores locais em não contrariar os interesses de seu eleitorado, gera situações de total inobservância das normas, convertendo-se em ações discricionárias e até mesmo, em alguns casos, arbitrárias.

Tais situações ficam evidentes nas descrições das realidades dos vários municípios de pequeno porte. De acordo com a maioria dos prefeitos, vice-prefeitos, secretários municipais e vereadores, os instrumentos jurídicos são usados de maneira inadequada e inefetiva como reguladores das atividades urbanísticas em praticamente todos os municípios pesquisados. Para um ex-prefeito, os “códigos” (referindo-se ao conjunto de instrumentos jurídicos), estão só no papel.

[...] Na prática não é muito seguido. Existe muita dificuldade em nível interior de usar todos esses códigos rigorosamente, cria muito conflito com a população, então usam o bom senso. (PRE013, 2010)²⁹.

O depoimento demonstra que a lei é aplicada de maneira discricionária ou quase arbitrária, de forma a não contrariar os interesses das populações, em especial dos eleitores, agindo desse modo para não perder votos.

²⁹ Refere-se à fala de um entrevistado. “PRE”, seguido do número atribuído, foi a codificação utilizada para as entrevistas realizadas com os prefeitos. Os demais códigos são indicados pelas seguintes abreviaturas: VPR – vice-prefeito; CGA – chefe de gabinete; SAP – secretário ou diretor de administração/pessoal; SPL – secretário ou diretor de planejamento; PRC – presidente de câmara; VER – vereador.

8.1.1.2 Planos diretores municipais

Os planos diretores só são exigidos, de acordo com a legislação federal (BRASIL, 2001b), de municípios com mais de 20 mil habitantes ou com áreas de especial interesse turístico e, também, para municípios situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou país. Considerando o critério à época, apenas o município de Machado, entre os 16 estudados, contava com população superior a 20 mil habitantes, portanto sujeito à norma legal. Outros dois municípios enquadravam-se nos demais critérios estabelecido pelo Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001b), Ibiraci e Bom Sucesso. Ambos se localizam em áreas de barramentos hidrelétricos, no curso do rio Grande e apresentam potencial turístico na exploração do lago. São exatamente estes os municípios, segundo dados do IBGE (2009c), que possuíam plano diretor. Isso pode significar o mero cumprimento da norma, ou seja, apenas o comportamento burocrático.

Nos três municípios (Machado, Ibiraci e Bom Sucesso), os instrumentos da legislação urbanística foram atualizados e consolidados no âmbito do plano diretor, mas elaborado apenas por aqueles obrigados pela legislação contida no Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001b). Mesmo assim, nesses municípios o instrumento não é aplicado como instrumento norteador da política de desenvolvimento das atividades urbanas, não assegurando, portanto, como sugere o modelo gerencial, desenvolvimento urbano ordenado, por meio do monitoramento e da avaliação da dinâmica urbana, com a adequação da legislação urbanística. Observou-se, no entanto, mobilização contrária à aplicação desse plano diretor. Alguns integrantes dos poderes executivo e legislativo sugerem mudá-lo em razão de pressões de determinados setores econômicos influentes do município. O depoimento de um vereador (VER024,

2010), da última legislatura, esclarece a dificuldade enfrentada pelos gestores na aplicação das normas:

Estão tentando modificar. Pra ser sincero, eu acho que deveria revogar esse Plano Diretor e apresentar um novo, um substitutivo, de acordo com a realidade, com prazo pra estudar, porque não deu tempo pra gente estudar esse projeto, entendeu? E... apresentar um novo, mas de acordo com a realidade do município, sem fugir do Estatuto da Cidade. É lógico que é a lei federal, mas eu acho que não funcionou muito não.

Os planos diretores, em geral, devido a algumas peculiaridades locais, como o desinteresse por exemplo, não incorporaram as demandas da população. Nos três municípios (Bom Sucesso, Ibiraci e Machado) onde há plano diretor, percebe-se que a comunidade, embora convidada, não comparecia às audiências públicas. Dessa forma, a participação local se deu apenas de forma indireta, por meio de seus representantes no legislativo municipal. Registrou-se ainda desinteresse dos gestores públicos na aplicação do plano. Esta postura está presente em grande parte dos municípios brasileiros, sujeita a norma específica do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001b).

8.1.1.3 Plano Plurianual de Ação (PPA)

A nova Constituição Federal, as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais criaram o lastro legal para a implantação de um sistema articulado de planejamento entre as três esferas de governo ao disciplinar os sistemas de planejamento e de orçamento. A edição da LRF, em 2001, estendeu a obrigatoriedade e ofereceu o arcabouço legal para a implantação do sistema na esfera municipal visando à melhoria da ação governamental com uso de instrumentos gerenciais.

Um dos instrumentos de planejamento, nos municípios, o PPA tem seu lastro legal na Constituição Federal de 1988 nos seus artigos 165, 166 e artigo 35 das Disposições Constitucionais Transitórias (parágrafo 2.º inciso I) bem como nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais (BRASIL, 2002). Ele deve ser encaminhado pelo governo eleito até 30 de agosto do primeiro ano do mandato apreciação do Poder Legislativo. O atual foi elaborado em 2009, para orientar as ações públicas municipais no período 2010-2013.

O modelo é orientado por instrumentos gerenciais de gestão pública voltada para resultados, com a determinação de diretrizes, objetivos, metas e prazos a serem cumpridos e, com isso, vinculados a uma visão estratégica organizacional visando à transparência, à responsabilidade e ao compromisso com os objetivos propostos. O PPA, de acordo com a legislação, deveria constituir-se no elemento norteador das ações da gestão local, ou seja, ir além de mais um documento elaborado pelo executivo para o cumprimento estrito das normas e regras que, segundo Osborne e Gaebler (1995), pode tornar a organização menos eficiente.

Esperava-se, ainda, que o PPA pudesse incorporar a “agenda de campanha” e conduzir as ações governamentais de maneira eficiente e eficaz. O cumprimento das metas (resultados), elemento essencial na administração gerencial, deveria ser monitorado visando à melhoria da qualidade de vida da população local. As falhas na elaboração e no acompanhamento e a necessidade de atualizações dos PPAs municipais são reconhecidas até mesmo pelos governos estaduais, que implantaram ou estão iniciando uma administração segundo o modelo gerencial. Recentemente, duas secretarias de planejamento de estados onde são implementadas ações gerenciais sugeriram medidas para minimizar ou tentar corrigir as distorções. Foram elaboradas cartilhas com orientações expressas de que o “[...] plano não represente apenas o cumprimento de uma obrigação legal, mas que seja utilizado como um efetivo instrumento de

gestão.” (MINAS GERAIS, 2004, p. 7). Recomendação semelhante foi formulada pelo governo do Mato Grosso (MATO GROSSO, 2009) enfatizando que o PPA, da maneira como é elaborado, constitui apenas aumento das atividades administrativas, ou seja, cumpre finalidade meramente burocrática.

Essa preocupação manifestada por agentes públicos da esfera estadual é observada frequentemente nos municípios de pequeno porte. As intervenções propostas pelo PPA constituem apenas um ato formal visando, exclusivamente, ao cumprimento da norma constitucional (BRASIL, 2002), reforçada na edição da LRF (BRASIL, 2000b).

Os prefeitos, responsáveis junto com o poder legislativo e a sociedade pela elaboração, acompanhamento e avaliação do PPA, reconhecem-no como importante instrumento de planejamento das atividades municipais. Porém explicitam que há grandes dificuldades em cumprir a norma legal, que vai desde a fase de elaboração, em que não há interesse popular em participar, até a sua execução. Uma das dificuldades apontadas é a dependência municipal por recursos financeiros de transferências intergovernamentais, especialmente as do tipo “voluntárias”, que são incertas devido aos frequentes contingenciamentos efetuados pelos governos federal e estadual. As demais transferências, as constitucionais e as legais, na opinião dos gestores municipais, são, em boa parte, vinculadas e insuficientes para as metas propostas no PPA. As afirmações de um ex-prefeito demonstram tal situação:

[...] o plano é muito bonito na teoria, muito boa a lei, mas o que é difícil é cumprir na prática esse plano. Isso porque o prefeito sempre depende de verbas extras, sempre depende de repasse do Governo Federal. Como ela faz uma previsão a longo prazo, aqui o dinheiro não dá (PRE019, 2010).

Os secretários municipais, responsáveis pela execução dos programas contidos no PPA, enfatizam que são grandes as dificuldades encontradas durante a elaboração e acompanhamento dos objetivos e metas propostos. Há dificuldades de articulação entre sociedade e governo, notadamente em relação à cultura de participação da sociedade. Na construção de políticas públicas e monitoramento delas a mobilização da população é, em geral, muito baixa. Observa-se, dessa maneira, desvinculação do planejamento por meio do PPA e dos planos diretores, elaborados pelas administrações locais, dos anseios da população.

A população prefere demandar serviços da prefeitura conforme as necessidades, o que fica evidente na fala de um secretário municipal de planejamento, quando da elaboração do Plano Diretor:

[...] na realidade, não havia participação da comunidade, fazia audiência pública e dificilmente participava o povo do município. O povo quer pedir e ser atendido quando tem necessidade. (CGA013, 2010).

É a tradicional troca de favores ou clientelismo presente e atuante nas administrações dos municípios de pequeno porte. Atendem-se os desejos imediatos da população em troca de votos.

Para outro grupo de entrevistados, formado por secretários e vereadores, o conteúdo do PPA não é, em geral, considerado importante para a gestão pública local, sendo simplesmente copiado dos planos anteriores como expressam de maneira esclarecedora e contundente os vereadores:

Acho que o PPA não é um planejamento bem feito e, sim, uma cópia que vem passando de gestão para gestão. O PPA passa despercebido pelo Poder Legislativo, como, principalmente, o orçamento anual (VER017, 2010).

O desconhecimento sobre a importância do PPA como instrumento de planejamento também é mencionado entre os entrevistados como um dos fatores que lhe dificultam a implementação: “Eu acho que ele é mais uma obrigação para o município, mas ela não é cumprida não. As pessoas, os próprios secretários e vereadores não sabem o que significa o PPA” (CGA003, 2010).

Outros agentes políticos reconhecem os problemas na construção do plano: “É feito, mas não se segue” (VER006, 2010). Outro vereador afirma que “É uma peça que é imposta. Pouco lido e pouco estudado. É só copiado. Precisa melhorar. Tem pouca interferência no legislativo” (VER027, 2010).

Ainda sobre o PPA, um prefeito (PRE017, 2010) tem uma posição bem contundente:

Não é um instrumento imprescindível na administração municipal. Foi feito pelo prefeito anterior. Se não fosse obrigatório, 90% não fariam. Prefeitura é ‘pronto-socorro’, pois atende quem está morrendo. É só ‘pró-forma’.

O PPA é ignorado no âmbito político decisório; seu trâmite está apenas incorporado aos procedimentos burocráticos, por isso é considerado, por muitos, como de pouca utilidade. É uma peça meramente burocrática. Não traduz, de forma clara, compromisso assumido e nem possibilita o debate político em torno das metas. Não se observam, portanto, quanto aos instrumentos de gestão e planejamento, a utilização de práticas de administração gerencial para o aumento da eficiência e a busca de resultados. Pelo contrário, a despeito da existência de modernas leis, há evidências de práticas antigas que configuram administrações com traços patrimonialistas e burocráticos, entremeados de posturas clientelistas e assistencialistas, ou seja, há troca de favores por apoio político, como expressa um vice-prefeito:

Olha, eu vejo a maior dificuldade nessa questão, a dificuldade de conscientização das pessoas, que ainda, [...] acham que a prefeitura, entendeu? As pessoas ainda votam conscientes em promessas, as pessoas não votam conscientes no serviço público. Elas votam por opção de emprego, porque foi prometido um emprego. Então, a consciência, isso é a obrigação da prefeitura. Isso não é o paternalismo? Ele é muito confundido com o serviço público e, em cidade pequena, é pior ainda, sabe? Eu achei essa grande dificuldade, o povo conscientizar realmente do que o serviço público, que é direito como eleitor diante de uma administração pública, e o que quer ser beneficiado. É o ‘favorzinho pessoal’ dentro da administração pública, que muita gente confunde e quer [...] (VPR012, 2010).

8.1.1.4 Qualificação dos servidores públicos municipais

A qualificação dos servidores públicos para o desempenho de suas funções, sejam elas administrativas ou de atendimento à população, também foi analisada considerando a importância atribuída por Paes de Paula (2005a) à dimensão de análise institucional-administrativa.

A situação dos servidores públicos municipais é fruto das mudanças promovidas pela edição da Constituição Federal de 1988. Até então, não havia um conjunto de normas claras sistematizando o ingresso ao serviço público nem preocupação com a profissionalização, a produtividade e a eficiência do serviço público, em especial no âmbito municipal. Até o final da década de 1980, o acesso ao serviço público era, sobretudo, por meio de arranjos políticos e administrativos. Em seguida, os gestores, com apoio dos legislativos municipais, transformavam cargos e respectivas nomeações em definitivas. Tais procedimentos, fruto de um legado histórico baseado em práticas patrimonialistas, clientelistas e de nepotismo nos diversos setores da esfera pública, desde o legislativo, passando pelo judiciário, até chegar ao poder

executivo, o maior empregador, visavam, prioritariamente, atender aos interesses políticos regionais e locais.

Após a edição da Constituição de 1988, foram traçadas diretrizes que foram definitivamente implementadas a partir da reforma administrativa, cujas medidas, em relação aos servidores públicos municipais, foram operacionalizadas e outras reforçadas por força de ações empreendidas por órgãos de fiscalização e controle externo, como o Ministério Público e os tribunais de contas dos estados.

A ênfase do modelo de gestão pública gerencial, no âmbito da reforma administrativa, em fase de implantação à época, era nos resultados (eficácia e efetividade) e propunha também

[...] medidas que regulassem: a) o ingresso no serviço público, via concursos universalizantes; b) a formação de um sistema estruturado de carreiras; c) a qualificação profissional constante; d) a existência de um sistema de avaliação de desempenho e de remuneração adequado que estimule o desempenho através de incentivos (COELHO, 2007, p. 1).

Após as primeiras iniciativas da reforma administrativa na esfera federal, os entes subnacionais também começaram a se preocupar e a desenvolver ações visando à profissionalização dos servidores públicos. Nas administrações municipais não se buscava, conforme proposto pela União, ampliar os resultados alcançados por suas administrações. As mudanças, com a realização de concursos públicos, ocorriam por pressões da sociedade e, principalmente, por ações corretivas e punitivas de órgãos de fiscalização e controle externo (COELHO, 2007).

Examinando-se o quadro de servidores municipais da região sul de Minas, segundo dados do IBGE (2009b), que o número de funcionários por grupos de 100 habitantes varia de 3,75 (o equivalente a 1 funcionário para

grupos de 29,2 habitantes) para os municípios de pequeno porte a 2,42 (o equivalente a 1 funcionário para grupos de 43,1 habitantes) para aqueles de médio porte (Tabela 10).

Em relação ao grau de escolaridade, no primeiro grupo o percentual de servidores municipais com curso superior é de 23,6% e, no segundo, ou seja, naqueles municípios de médio porte da região sul de Minas é de 28,8% (Tabela 10). Esta variação entre os dois grupos de municípios não evidencia, no entanto, procedimentos diferentes na gestão de pessoas e incentivo a uma melhor qualificação. A parcela de servidores com curso superior depende de fatores que podem ser decorrentes de benefícios oferecidos pela administração municipal, incluindo até a proximidade de escolas, facilitando o acesso e a formação dessas pessoas.

Tabela 10 Situação dos servidores públicos nos municípios da região sul de Minas, 2008

Nome do município	Número de habitantes por funcionário público	Total de funcionários ativos	Total de funcionários com ensino superior (**)	Total de funcionários com pós-graduação (***)	Total de funcionários com ensino fundamental	Total de funcionários sem Instrução (2008)
Areado	39,45	310	72	8	150	2
Bom Sucesso	31,37	544	62	0	142	6
Carvalhópolis	13,73	225	49	15	73	1
Córrego do Bom Jesus	32,16	119	30	0	71	0
Espírito Santo do Dourado	20,01	208	48	10	72	2
Ibiraci	29,23	350	131	4	46	73
Ibitiúra de Minas	21,03	157	37	16	101	0
Machado	49,54	704	294	3	347	1
Perdões	32,76	572	78	23	94	144
Piranguçu	33,84	147	27	9	47	1
Santo Antônio do Amparo	27,21	592	124	51	180	80
São Pedro da União	38,22	147	39	3	46	2
São Sebastião da Bela Vista	22,69	190	21	0	71	0
São Tomás de Aquino	30,68	238	26	0	79	5
São Vicente de Minas	26,56	232	69	15	89	1
Turvolândia	19,92	213	56	4	45	3
Municípios pesquisados (Amostra 16)	(*) 29,27	309	(23,6%) 73	(13,7%) 10	1.653	321
Região Sul de Minas (177)	(*) 31,16	452	(23,2%) 105	(7,6%) 8	28.917	2.229
Municípios de pequeno porte (152)	(*) 30,22	313	(21,1%) 66	(9,1%) 6	16.712	1.758
Municípios de médio e grande porte (12)****	(*) 43,10	2.041	(29,9%) 589	(4,8%) 28	7.439	82

Fonte: IBGE (2009b)

* Valores médios

** Os valores entre parênteses indicam a participação dos funcionários com formação superior em relação ao total

*** Os valores entre parênteses representam o percentual de servidores públicos com pós-graduação em relação ao total de servidores com curso superior

**** Campo Belo, Três Pontas, S. S. do Paraíso, Três Corações, Alfenas, S. João Del Rei, Itajubá, Lavras, Passos, Varginha, Pouso Alegre e Poços de Caldas.

Quanto à qualificação geral dos servidores públicos municipais nas gestões públicas municipais do sul de Minas, constatam-se 6,4% de servidores sem instrução, 6,4% e 32,8% apenas com o ensino fundamental. Este contingente denominado de analfabeto funcional (FJP 2009a) não domina o mínimo necessário do código escrito da própria língua e as operações básicas de matemática, não estando, portanto, preparado para exercer outras tarefas que não sejam trabalhos manuais ou que exijam baixa capacidade intelectual.

Nos municípios de médio e grande porte da região praticamente não há funcionários sem instrução, e o número de servidores apenas com ensino fundamental aproxima-se de 28%. Nesses municípios, é maior o contingente com ensino médio e superior. Para Salazar et al. (2008), estes últimos estão mais qualificados e habilitados a exercerem as diversas atividades requeridas da administração pública, como aquelas relacionadas à gestão municipal ou à prestação dos diversos serviços à população, pela prefeitura (SALAZAR et al., 2008).

Desde o início dos anos 2000, nos municípios estudados houve um ou mais concursos públicos para seleção e admissão de servidores municipais. A maioria dos processos seletivos aconteceu por força de ações administrativas ou judiciais de órgãos de fiscalização ou controle externo, como o Ministério Público e Tribunal de Contas, visando ao cumprimento das normas constitucionais (BRASIL, 2002). Em alguns casos, os processos de seleção tiveram caráter apenas interno, para efetivar parte do quadro de pessoal que já atuava, sem ser concursado, na prefeitura, algum tempo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, como foi observado pelos agentes públicos entrevistados.

Embora tais concursos permitissem o acesso de novos funcionários, muitos com terceiro grau, observa-se, ainda, nos municípios de pequeno porte, certa carência de mão de obra especializada, sobretudo de nível superior.

Conforme os gestores públicos entrevistados, os motivos dessa carência, que são os baixos salários pagos pelas administrações municipais, que não são atraentes a ponto de reter o servidor. A declaração de um prefeito evidencia o que ocorre com os servidores municipais: “Alguns não têm interesse algum. Depois que passa do estágio probatório para efetivo, não têm interesse algum. O funcionário público se desinteressa por causa do salário e não fica na prefeitura” (PRE012, 2010). Concursados de nível médio que concluem o terceiro grau dificilmente permanecem no quadro de servidores da administração pública municipal, que não oferece condições de trabalho e salários compatíveis com a iniciativa privada. Essa realidade dos municípios de pequeno porte foi expressa por um chefe de gabinete:

Porque a pessoa que está fazendo uma faculdade, nós sabemos que está de passagem aqui. Geralmente, aqueles que são melhores, que se destacam mais, eles ficam pouco tempo e logo fazem outro concurso e vão embora. Então, nós temos que treinar um novamente, começar tudo de novo (CGA008, 2010).

Sobre as distorções decorrentes dos concursos que ocorrem nos municípios, o prefeito afirmou:

O concurso hoje não atende às demandas. Pessoas com nível superior passaram para gari. Nós temos servente de pedreiro concursado trabalhando na área de informática. É uma forma de aproveitar o pessoal que passa, mas não quer ficar atuando naquela área. São distorções que têm que ser trabalhadas (PRE017, 2010).

As administrações municipais de localidades de pequeno porte, em sua maioria, não possuem plano geral de carreiras que permita a ascensão do servidor e, por isso, os municípios, carentes de recursos, não subsidiam os

estudos para os funcionários e não conseguem mantê-los em seus quadros. A expressão de um ex-prefeito demonstra a posição das gestões locais “O servidor tem que estudar por conta própria e não tem garantia de melhoria salarial.” (PRE010, 2010). Ainda assim, os gestores acreditam que os servidores com maior nível de escolaridade contribuem para melhorar a gestão pública local.

Os servidores mais qualificados buscam outras oportunidades que remuneram melhor. São poucos com curso superior ou pós-graduação em atividades administrativas ou de atendimento à população. A maior parcela deles ingressa e atua nas áreas de educação e saúde, nas quais há planos de carreira específicos. É no magistério municipal, em que é exigido o terceiro grau, que acontece, de fato, a valorização dos cursos de pós-graduação³⁰. No setor de saúde, médicos, enfermeiros, psicólogos e assemelhados atuam principalmente no Programa de Saúde da Família (PSF).

A carência de pessoal qualificado, no entanto, obriga as administrações municipais a contratarem serviços de profissionais especializados por meio de empresas terceirizadas, justificados pela inviabilidade de se manter pessoal próprio e, também, pelo caráter sazonal de certas atividades. Em um primeiro momento, pode tratar-se de tentativa de modernização dos processos administrativos. Para os gentes públicos, configura-se, de fato, a dependência das prefeituras de menor porte em relação às organizações especializadas de prestação de serviços vinculados às finanças públicas e à administração de pessoal. Outro fator que contribui para aumentar esse grau de dependência é o recrutamento, haja vista que aqueles servidores públicos municipais que se

³⁰ A Lei 9.424, que criou o “[...] o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, determinou em seu art. 10, verbis: “Art. 10 - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar: I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal (aplicação mínima na educação de 25% da receita corrente líquida) ; II - a apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 1996),

destacam na função de coletar, organizar e repassar os dados são contratados pelas empresas especializadas.

Nesses casos, a terceirização envolve principalmente os serviços de informática e contabilidade pública, para a elaboração de orçamentos, prestações de contas, cadastros de contribuintes, cálculos de tributos e emissão de boletos, visando ao cumprimento das exigências relacionadas à LRF. Em tais situações, os valores pagos pelos contratos de prestação de serviços técnicos especializados, desde que lícitos, estão excluídos do montante com gasto de pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (FERRAZ, 2006). A terceirização, dessa forma, não caracteriza uma administração pública gerencial, pois não contribui para a redução no tempo de execução dos principais serviços realizados pela prefeitura e no tempo de atendimento ao cidadão e, tampouco, possibilita o aumento da confiabilidade dos procedimentos e a redução das despesas da administração municipal.

Pode-se concluir, em face dos depoimentos dos gestores locais, que, embora reconheçam a importância de servidores com terceiro grau e pós-graduação na melhoria da eficiência e da eficácia do serviço público, não se esforçam e têm dificuldades em mantê-los em suas administrações. Os atuais servidores – sem instrução, com ensino fundamental ou segundo grau – por falta de planos de carreira (obrigatório apenas para a carreira do magistério municipal), baixos salários e falta de apoio ou estímulos financeiros da municipalidade não se interessam em aumentar o nível de escolaridade. Os de terceiro grau concursados buscam, sempre que possível, oportunidade de melhores salários fora das administrações públicas municipais. Não foi observada, na administração pública municipal, uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho, com exceção do magistério municipal, onde esta exigência se faz presente, dadas as diretrizes emanadas do Conselho Federal de Educação (BRASIL, 1996b). O descumprimento desta diretriz provoca

suspensão dos repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), substituído, no final de 2006, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional Nº 53, de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006).

Por esse conjunto de situações observadas no quadro de servidores municipais, é possível inferir que, em geral, nos municípios estudados não há uma orientação das administrações públicas locais para a adoção de modelo gerencial para a obtenção de resultados. Configura-se, mais uma vez, postura direcionada prioritariamente para o cumprimento da norma legal.

8.1.2 Dimensão econômico-financeira

A reconfiguração do cenário das finanças públicas e do planejamento nos municípios brasileiros iniciou-se a partir de um conjunto de mudanças promovidas pela Constituição de 1988 que envolveu “[...] questões de natureza fiscal, tributária e monetária” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 21). O marco, no entanto, das principais alterações foi a edição da Lei Complementar n.º 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000a). A LRF identifica procedimentos, critérios e limites a serem observados pelo gestor público, criando seu planejamento para o alcance das metas e a correta aplicação dos recursos públicos. A LRF estabelece, ainda, sanções institucionais e pessoais visando a dar efetiva aplicabilidade das normas, tudo em prol da transparência, importante característica do modelo de administração pública gerencial.

A LRF impôs novos e mais restritivos procedimentos quanto à arrecadação, à aplicação e ao controle dos recursos públicos, bem como contribuiu para a organização e a articulação de instrumentos específicos de planejamento e orçamento, como as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e

orçamentária anual (LOA), e a função de planejamento, como o Plano Plurianual de Ação (PPA). Tais mudanças exigiram posturas mais eficientes, eficazes, efetivas e transparentes dos gestores públicos. A LRF pretendia, ainda, estimular os governos municipais a melhor explorar suas competências tributárias, tornando-os menos dependentes das transferências intergovernamentais de recursos. Dentre as medidas e orientações contempladas na norma complementar de disciplina na gestão fiscal, o foco está nos resultados da ação do poder público (eficácia e efetividade), inserindo-se, nesse contexto, a necessidade de avaliação da qualidade do gasto público, aspecto raramente explorado pelas gestões locais.

Com a finalidade de explorar a realidade econômico-financeira dos municípios de pequeno porte, dependentes de transferências intergovernamentais, são avaliados, nesta seção, a LRF e a sua aplicação, contemplando, sobretudo, os limites de gastos públicos com pessoal, saúde e educação, o desempenho financeiro-econômico dos municípios e a capacidade de ampliação das receitas tributárias próprias. Para tanto, são utilizados dados do Perfil Municipal do IBGE (2009b), das finanças públicas municipais, sistematizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG) e, ainda, das informações fornecidas por meio de entrevistas concedidas pelos 115 agentes políticos locais dos 16 municípios pesquisados no sul de Minas.

8.1.2.1 Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE)

Uma boa medida do estágio de desenvolvimento econômico de uma localidade é a sua capacidade de geração de receitas próprias (FJP, 1998). Economias que se encontram em estágios iniciais de desenvolvimento possuem precária e reduzida diversificação da base tributária, limitando a arrecadação própria. O Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE), proposto

pela FJP (1998) e apresentado na Tabela 11, permite conhecer a vinculação entre os níveis e a estrutura de arrecadação tributária e a atividade produtiva local, mostrando o grau de suficiência dos municípios. Esse indicador possibilita, em conjunto com o grau de participação do PIB do serviço público na formação do PIB do setor de serviços de cada localidade, conhecer o grau de dependência da administração pública local das transferências intergovernamentais. Um baixo IDTE combinado com elevada participação do PIB do setor público configura uma base econômica menos dinâmica e, conseqüentemente, municípios com elevada dependência das transferências intergovernamentais para financiamento de seus gastos.

Tabela 11 Capacidade de gestão fiscal e espaço orçamentário de aplicação de recursos nos municípios da região sul de Minas, 2008

Nome do município	Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE)	Participação da administração pública no Valor Adicionado de Serviços (%)
Areado	0,53	31,7
Bom Sucesso	0,45	34,9
Carvalhópolis	0,29	49,6
Córrego do Bom Jesus	0,22	53,4
Espírito Santo do Dourado	0,39	46,6
Ibiraci	1,95	31,4
Ibitiúra de Minas	0,24	45,8
Machado	1,25	18,6
Perdões	0,53	30,3
Piranguçu	0,29	53,6
Santo Antônio do Amparo	0,47	39,2
São Pedro da União	0,45	39,5
São Sebastião da Bela Vista	0,37	37,4
São Tomás de Aquino	0,60	36,4
São Vicente de Minas	0,45	37,7
Turvolândia	0,37	42,8
Municípios pesquisados (amostra 16)	0,55	39,3
Média Região Sul de Minas (177)	0,70	25,0
Municípios de pequeno porte (152)	0,56	32,7
Municípios de médio e grande porte (12)*	1,95	18,8

Fonte: Adaptado de FJP (2011)

*Campo Belo, Três Pontas, S. S. do Paraíso, Três Corações, Alfenas, S. João Del Rei, Itajubá, Lavras, Passos, Varginha, Pouso Alegre e Poços de Caldas.

Examinando-se os indicadores para os 16 municípios selecionados e o restante da região sul de Minas, verifica-se um IDTE menor do que 1,0, revelando baixo desempenho econômico dos municípios, principalmente os de pequeno porte. Apenas os 12 municípios de médio e grande porte obtiveram índice superior a 1,0, ou seja, de maior desempenho econômico (Tabela 11) revelando base econômica diversificada e menor grau de dependência das transferências intergovernamentais.

O setor de serviços nos municípios tem crescido nos últimos anos. Naqueles de pequeno porte, boa parte do incremento pode ser atribuída ao avanço da administração pública³¹.

A partir dos dados do PIB municipal, desagregado por segmentos, calculado pela FJP (2011) para o período 2000-2008, observa-se que a participação da administração pública no total do segmento de serviços varia de 18,6% (Machado) até 53,4% (Córrego do Bom Jesus). A participação média de 39,3 denota forte correlação negativa (coeficiente de correlação de Pearson = -0,82) entre o tamanho da população e o grau de participação do valor adicionado da administração pública no segmento de serviços, indicando que quanto menor o município, em relação ao tamanho da população residente, maior a participação do setor público na economia local. Os valores mais altos observados para o indicador em Minas Gerais foram de municípios carentes, com baixo IDH-M, localizados na região do Jequitinhonha/Mucuri, e oscilaram entre 70% e 74%. Há que se ressaltar que, ao longo da década de 2000, comparando-se os dados de 2000-2008 (FJP, 2011), os resultados praticamente

³¹ O PIB ou Valor Adicionado da Administração pública, na esfera municipal, corresponde à parcela do setor de serviços formado pelo somatório dos salários dos servidores ativos, inativos e terceirizados, das contribuições sociais efetivas e imputadas e, ainda, os outros impostos sobre a produção (contribuição para a formação do Pasep) (FJP, 2009a, 2009b).

não sofreram alterações, mesmo depois da edição da LRF, em 2000, e a imposição de limites de gastos públicos nos anos seguintes.

Assim, percebe-se que, ao contrário do esperado, os impactos com as medidas propostas na LRF não ocorreram, pelo menos para os municípios de pequeno porte, como a maior racionalidade na obtenção de receitas próprias e nos gastos públicos. Os resultados são coerentes com os baixos valores do IDTE encontrados para os municípios de mesma categoria populacional no Sul de Minas (FREITAS JÚNIOR, 2009).

Analisando-se o comportamento de importantes indicadores da situação das finanças públicas municipais, estabelecidos na Constituição de 1988, em especial nos artigos 163, 165 e 169 regulamentados e organizados na LRF³², como os gastos com funcionalismo público, saúde e educação, observa-se, de maneira geral, desde o início da década de 2000, a adequação das administrações públicas municipais aos limites legais, máximos e mínimos, impostos (Tabela 12). Estes aspectos serão examinados nas seções seguintes, tomando como referência os dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), órgão responsável pela análise da consistência dos dados e da avaliação do cumprimento das exigências estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e na LRF.

³² A LRF dispõe sobre finanças públicas, estabelecendo limites e restrições quanto aos gastos públicos.

Tabela 12 Indicadores de gestão fiscal municipal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, sul de Minas, 2003 – 2009

Municípios da amostra	% de despesas municipais, de acordo com a CF/88 e LRF					
	Pessoal (gasto máximo de 60% da Receita Corrente Líquida)		Educação (gasto mínimo de 25% da receita de impostos e transferências)		Saúde (gasto mínimo de 15% da receita de impostos e transferências)	
	2003	2009	2003	2009	2003	2009
Areado	43,25	38,15	27,17	29,78	18,00	25,44
Bom Sucesso	39,67	44,46	30,85	28,04	13,48	18,76
Carvalhópolis	42,02	50,76	33,69	26,58	23,60	20,60
Córrego do Bom Jesus	50,02	55,36	35,82	26,89	15,64	21,70
Espírito Santo do Dourado	56,02	47,43	33,60	29,90	19,16	20,94
Ibiraci	46,61	51,52	26,09	26,91	23,27	23,50
Ibitiura de Minas	47,94	50,20
Machado	43,75	48,55	33,64	29,44	20,38	28,75
Perdões	48,42	51,75	25,00	27,96	18,90	18,78
Piranguçu	41,57	45,75	31,15	31,91	19,59	19,89
Santo Antônio do Amparo	46,40	49,33	26,14	26,36	21,23	22,20
São Pedro da União	41,81	43,23	27,02	29,39	11,34	25,72
São Sebastião da Bela Vista	48,79	47,71	28,56	26,12	19,44	17,69
São Tomás de Aquino	51,34	54,15	28,49	25,14	24,35	30,03
São Vicente de Minas	55,02	50,53	33,64	26,86	16,74	20,13
Turvolândia	45,63	53,42	32,65	30,28	20,82	19,12
Média	46,77	48,89	29,79	28,25	18,85	22,23
Valor Máximo	56,02	55,36	35,82	31,91	24,35	30,03
Valor Mínimo	39,67	38,15	23,06	25,14	11,34	17,69

Fonte: Adaptado de BRASIL (2002, 2006), FJP (2009a) e TCEMG (2011)

Nota: .. informação não disponível

8.1.2.2 Gastos municipais vinculados à educação e à saúde

Desde o início dos anos 2000, praticamente todos os municípios da região sul de Minas adequaram-se aos limites impostos pelo art. 212 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2002b), que determinou a aplicação mínima de 25% das receitas resultantes de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino³³.

Entre 2004 e 2007, o número de municípios do sul de Minas que não cumpriram estes limites reduziu-se de doze para apenas um município. Em relação aos municípios de pequeno porte pesquisados, observou-se pouca variação entre os anos de 2003 (29,8%) e 2009 (28,3%). Não se verificaram, portanto, volumes mais expressivos de aplicação na educação, indicando que, aparentemente, os municípios estão apenas cumprindo as limites legais mínimos, não evidenciando, dessa maneira, prioridade da educação.

A Emenda Constitucional nº. 29, de 2000 (BRASIL, 2000b), determinou que os municípios, a partir de 2004, deveriam aplicar pelo menos 15% da receitas de impostos e transferências nas atividades de saúde³⁴. Conforme dados

³³ Os gastos expressam a razão entre os gastos em educação no município e a sua receita de impostos e transferências, conforme art. 212 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2002). A receita resultante de impostos, no caso dos municípios, compreende o IPTU, ITBI, ISSQN, o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). As transferências computadas compreendem as cotas-parte do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do IOF Ouro, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), da Desoneração ICMS (LC 87/96), do IPI Exportação e do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.

³⁴ Conforme previsto na Emenda Constitucional nº 29 (BRASIL, 2000b), os municípios aplicarão em ações e serviços públicos de saúde pelo menos 15% da arrecadação de impostos de sua competência como IPTU, ISS e ITBI, bem como a receita da dívida ativa de impostos, das multas, juros de mora e outros encargos provenientes de impostos e das transferências constitucionais (as cotas-parte do ITR, do IPVA, do ICMS, da Desoneração ICMS (LC 87/96), do IRRF, do FPM e do IPI Exportação).

da Tabela 12, os governos municipais já aplicavam, em 2003, valores superiores aos limites estabelecidos na norma legal (Emenda Constitucional n. 29), que determinava aplicação mínima de 7% até 2000, chegando a 15% de 2004 em diante. Para Fortes (2008), desde a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), no final da década de 1980, o governo federal condicionou os repasses para as ações de saúde às contrapartidas da municipalidade. Com isso, forçou as administrações públicas municipais, carentes de recursos e dependentes das transferências intergovernamentais, a aumentarem os percentuais de recursos aplicados nas áreas de saúde, cuja demanda, por parte dos cidadãos é cada vez maior. Pelos dados da Tabela 12 verifica-se que os gastos, acima dos limites mínimos exigidos, cresceram de 18,8%, em 2003, para 22,2%, em 2009. Em alguns municípios, os gastos superaram aqueles destinados à educação, cujo limite mínimo legal é de 25%.

Este comportamento sugere que o gestor pode estar tentando manter seu prestígio político no atendimento dessa demanda, tão cara à população local, causadora de fortes impactos na opinião pública e influenciando fortemente as pretensões eleitorais dos agentes políticos locais. Há evidências nesse sentido. De acordo com Novaes (2007), os prefeitos, principalmente aqueles candidatos à reeleição, ampliam os gastos com saúde, sobretudo nos dois últimos anos de governo, visando à obtenção de mais votos para si ou para seus aliados ou apadrinhados políticos.

Os agentes políticos dos municípios de pequeno porte concordam com a necessidade de estabelecer limites mínimos de gastos com educação e saúde. Não há, no entanto, concordância em relação aos valores destinados a cada um deles. Uma parcela expressiva deles sugere que os limites impostos para a educação são elevados e os de saúde, insuficientes. Para esses gestores

A área que mata mais no município é a área de saúde. Eu 'tô aqui agora, mas, geralmente, é o pessoal me buscando pra levar gente no pronto socorro, não só aqui como em outras áreas. Então, a parte que nós mais precisamos é a saúde. A educação até que vai indo bem" (VER006, 2010).

A situação, muitas vezes, pode gerar irregularidades na aplicação dos recursos com educação, como afirmam alguns agentes públicos: "Então, para gastar o dinheiro na educação, o prefeito fica inventando moda" (PRC008, 2010).

No sul de Minas, onde predominam as atividades agrícolas marcadas pela forte sazonalidade (na maioria dos 152 municípios de pequeno porte), como a cultura do café, os gastos com atendimentos à saúde tendem a aumentar no quadrimestre formado pelos meses de maio, junho, julho e agosto. Nesse período ocorre, nos municípios, um grande fluxo de trabalhadores para a colheita e o preparo do café. Os trabalhadores rurais, normalmente oriundos de regiões carentes, trazem parte ou todos os membros familiares, que demandam ações de saúde. Esta elevação sazonal na demanda de serviços de saúde provoca aumentos de gastos, desequilibrando as finanças públicas, pois as receitas não acompanham essa variação temporária dos gastos. Além disso, contribui para a elevação do dispêndio com saúde muito além do mínimo exigido (Tabela 12). Sobre isso comentou um vereador "[...] eu acho pouco 15% para saúde porque, hoje, a população mais procura a prefeitura é em relação à saúde" (VER022, 2010).

A frase de um dos prefeitos entrevistados resume bem a situação vivida pelos municípios de pequeno porte, nos quais a prioridade é o atendimento das demandas de saúde e de educação: "Hoje, prefeito não cumpre mandato, cumpre sentença" (PRE019, 2010).

É possível inferir que o aumento dos gastos e a prática de valores acima dos percentuais exigidos, tanto para saúde quanto para educação, não

configuram práticas de administrações públicas gerenciais, como descritas no Quadro 8, mas, de outra forma, atitudes mais afeitas ao formalismo, ao patrimonialismo e ao clientelismo.

8.1.2.3 Gastos com pessoal no âmbito da LRF

O exame dos dados relativos aos 177 municípios do sul de Minas permite constatar gastos com pessoal inferiores ao limite máximo determinado pela LRF, que é 60% da receita corrente líquida (54% para o executivo e 6% para o legislativo municipal), a partir de 2001. Poucos municípios estavam perto do limite prudencial, ou seja, gastavam percentuais próximos a 95% do limite máximo de 60%. A média de gastos com a rubrica pessoal, no período 2000-2009, foi de 41% (Tabela 12).

Nos 16 municípios de pequeno porte pesquisados, a média foi um pouco superior, atingindo o patamar de 43,6% no mesmo período. Em 2009, observou-se o crescimento da participação dos gastos com pessoal. Entre os municípios pesquisados, embora nenhum deles tenha atingido o limite prudencial, oito deles (Carvalhópolis, Córrego do Bom Jesus, Ibiraci, Ibitiúra de Minas, Perdões, São Tomás de Aquino, São Vicente de Minas e Turvolândia), ou a metade, gastaram mais de 50% da receita corrente líquida. Este fato pode ser explicado, em parte, pela redução nas transferências de receitas oriundas dos entes supragovernamentais decorrentes da queda da receita fiscal gerada pela crise econômica internacional, iniciada em fins de 2008 e que se acentuou em 2009. Para atenuar os efeitos internos da crise, o governo federal expediu medidas anticíclicas de exoneração fiscal, como a redução do IPI sobre veículos automotores e outros bens que, segundo a Confederação Nacional de Municípios

(CNM, 2009), refletiu na diminuição dos repasses de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).³⁵

Entre os agentes públicos entrevistados não houve consenso em relação aos efeitos da LRF. Alguns creem que a lei contribuiu para organizar as finanças públicas e evitar gastos exagerados, especialmente com pessoal. Outros, ao contrário, acreditam que a LRF dificultou as ações da administração local. O primeiro grupo de agentes afirmou que:

Isso é uma excelente coisa porque o nosso país era um desmando danado. Depois dessa lei de responsabilidade fiscal, não é que melhorou 100%, mas já deu uma clareada e nós estamos caminhado para uma melhora futura (VER032, 2010).

Os gastos com pessoal abaixo do limite máximo legal podem também ser decorrentes de um fator denominado por pesquisadores (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), “erro de calibragem”. O limite máximo de dispêndio com pessoal de 60% foi estabelecido para os municípios com base nos gastos elevados dos estados e do Distrito Federal. Tal limite estava distante da realidade, já que a maioria dos municípios gastava menos do que isso. O “erro de calibragem” provocou elevações de gastos daqueles que estavam bem abaixo dos limites; ao passo que a minoria que gastava mais que 60% se ajustou aos limites máximos exigidos pela LRF.

Da mesma forma que nos indicadores fiscais de gastos com educação e saúde, o respeito às regras se deu mediante a possibilidade de sanção a ser imposta à administração municipal e responsabilização do gestor. O município, já no limite prudencial de gastos (95% do limite máximo), está sujeito a algumas restrições, sobretudo em relação a benefícios a serem concedidos aos servidores.

³⁵ A redução ocorreu principalmente nos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formado por 22,5% do Imposto de Renda (IR) arrecadado e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

O descumprimento da norma, ou gastos acima do limite de 60% das receitas correntes líquidas, impede os municípios de receberem as transferências voluntárias, obter garantias, direta e indireta, de outro ente e contratar operações de crédito.

Não há, na verdade, preocupação dos municípios em reduzir os gastos para tornar as administrações mais eficientes. A preocupação maior é simplesmente não avançar sobre o limite máximo legal imposto pela LRF, o que pode, dessa maneira, ser traduzido não como um comportamento gerencial e, sim, apenas o respeito à norma burocrática e evitar penalidades à administração pública e ao gestor.

8.1.2.4 Receitas tributárias próprias

No Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, os municípios são responsáveis pela cobrança de três tributos, que são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Intervivos (ITBI) e o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), também conhecido como Imposto Sobre Serviço. O ISSQN ainda é uma fonte de receitas insegura para os municípios, tendo em vista os vários questionamentos jurídicos em torno de sua cobrança. O ISSQN, dada a sua própria natureza, não constitui importante fonte de receita própria para os municípios de pequeno porte.

Dentre esses, o IPTU é, paradoxalmente, o tributo que oferece maiores possibilidades de cobrança. Porém, não gera receitas próprias expressivas. Na sua operacionalização, os gestores públicos municipais enfrentam problemas de ordem técnica e política quanto à sua atualização e cobrança. As plantas genéricas de valores (PGV) e os cadastros imobiliários encontram-se desatualizados por seu elevado custo de elaboração e a falta de interesse das

administrações públicas locais na efetivação da cobrança. O recolhimento desse tributo, nos municípios de pequeno porte, é realizado de forma ineficiente e não contribui para ampliar as receitas próprias que, segundo os entrevistados, traria “[...] mais dor de cabeça para o prefeito e vereadores do que dinheiro para a prefeitura aplicar na cidade.” (PRC014, 2010). Isso fica claro em mais respostas, de mesmo teor, de outro vereador “O IPTU, para nossa arrecadação, é irrisório. É um tributo que causa um desgaste do prefeito” (VER017, 2010).

Esse aparente desinteresse pelo aumento da arrecadação das receitas próprias pode ser explicado por fatores políticos, como quando o gestor não quer se indispor com o eleitorado local e, sobretudo, pela elevada dependência dos municípios de pequeno porte em relação às transferências intergovernamentais, em especial do FPM. Quanto maior o recebimento destas transferências e de tributos como o ICMS, menor a participação das receitas próprias nas receitas totais, como foi evidenciado também em estudos anteriores sobre municípios mineiros de pequeno porte (REZENDE, LEITE, ARAÚJO, 2008). Dessa forma, o IPTU e outros tributos próprios da municipalidade não contribuem, de maneira decisiva, para o aumento da receita própria e, assim, reduzir a dependência das transferências intergovernamentais, comportamento racional esperado de uma administração direcionada para o modelo gerencial.

É importante ressaltar que nas administrações de pequeno porte o acompanhamento dos indicadores econômicos e financeiros, exigidos no âmbito da LRF e ora analisados, não é realizado diretamente pela administração municipal. São contratadas organizações privadas que prestam serviços especializados de finanças públicas às prefeituras. Essas organizações disponibilizam *softwares* específicos e treinam alguns servidores da administração municipal, responsáveis pelo fornecimento dos dados. Cabe à organização contratada elaborar os relatórios exigidos no âmbito da LRF e encaminhá-los ao TCEMG. Os gestores públicos municipais acompanham a

situação da administração por meio de relatórios emitidos pelas empresas que, de fato, fazem o monitoramento das finanças públicas municipais ou a contabilidade pública. Isso ocorre, no entender dos agentes públicos entrevistados, devido à complexidade das normas e à ausência de servidores municipais qualificados para tais tarefas.

Não existem pelos dados do Perfil Municipal (IBGE, 2009b) do TCEMG e das entrevistas com agentes políticos de municípios de pequeno porte da região sul de Minas, práticas administrativas gerenciais. Isso fica evidente comparando-se as ações efetivas da gestão com aquelas consideradas avançadas, decorrentes da implantação de técnicas gerenciais transpostas das reformas administrativas implementadas pela União e alguns estados da Federação, como, por exemplo, Minas Gerais, por meio do chamado “Choque de Gestão”.

Esperava-se que as medidas da reforma administrativa, impulsionadas por um arcabouço legal definido na CF de 1988 e complementado *a posteriori* pela LRF, Estatuto das Cidades e outros não menos importantes conjuntos de normas, pudessem impulsionar os governos locais para maior eficiência nos gastos públicos, ampliação das receitas próprias e mais autonomia financeira. Portanto, uma administração moderna que, pelo menos, minimizasse a combinação perversa de práticas patrimonialistas e burocráticas.

A ausência de importantes elementos, lembrada por vários autores (BRESSER-PEREIRA, 1998; 2007; OSBORNE; GAEBLER, 1995; PAES DE PAULA, 2005a) caracterizaria ou, pelo menos, sugeriria uma administração gerencial, ficou evidente. Dentre os aspectos não observados, destacam-se:

- a) definição precisa dos objetivos, metas e resultados que o administrador público deverá atingir em sua unidade, vinculados ao controle ou à cobrança *a posteriori* dos resultados;

- b) foco estratégico integrado ao conjunto de instrumentos de gestão, para efetivamente alcançar resultados mais relevantes para a sociedade e refletir os compromissos assumidos pelo governo municipal;
- c) instrumentos de planejamento norteadores da ação municipal, superando a inércia dos planos e dos orçamentos públicos;
- d) gestão administrativa moderna e eficiente, reduzindo custos operacionais, aumentando o controle e agilizando os processos;
- e) setor de educação reconhecido como determinante em várias dimensões do desenvolvimento, contribuindo para a qualidade de vida, para a eficiência e a capacidade de inovação do setor produtivo, para o uso racional dos recursos naturais e para o bom desempenho das instituições públicas;
- f) ações de valorização e aprimoramento do desempenho profissional dos servidores públicos municipais, nas diversas funções, proporcionando melhorias nas condições de trabalho, qualificação/capacitação e implantação do modelo de gratificação por resultado, por meio da modernização do sistema de gestão de pessoas.

Nesse contexto, as prefeituras dos municípios de pequeno porte apresentam estruturas administrativas deficientes, com procedimentos aquém da burocracia weberiana e carregados de traços de patrimonialismo e clientelismo, corroborando as conclusões de Carneiro e Brasil (2010). Portanto, ainda se encontram muito distantes de uma administração moderna, eficiente e democrática, apesar do arcabouço jurídico-administrativo criando ambiente institucional favorável a uma administração pública do tipo gerencial.

8.2 Reflexões críticas acerca da administração pública municipal

Esta pesquisa orientou-se por duas questões básicas, quais sejam: Por que, em pequenos municípios sul-mineiros instrumentos compulsórios de planejamento são essencialmente formais, isto é, não representam recursos efetivos de gestão? Quais as dificuldades apontadas pelos gestores municipais nesse sentido?

No processo de pesquisa, houve dificuldade de encontrar as pessoas, em especial os vereadores, que normalmente têm outra atividade profissional e reúnem-se habitualmente só nos dias das sessões da câmara que acontecem, em caráter ordinário, apenas uma vez por semana. As respostas dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores eram formuladas com desenvoltura, alcançando, em alguns casos, o tom de discurso, sem a preocupação com detalhes técnicos ou conceitos. No nível técnico, chefes de gabinete, secretários e diretores foram mais consistentes e coerentes, demonstrando conhecimento dos instrumentos de gestão e das leis. Em alguns casos, as posições assumidas por esse grupo de agentes contradiziam prefeitos e vice-prefeitos.

Como forma de contornar essas dificuldades, foram procurados alguns ex-prefeitos, hoje deputados estaduais, ex-vereadores e ex-secretários municipais que vêm ocupando cargos de assessoria na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, ainda técnicos da Fundação João Pinheiro especialistas na elaboração de planos diretores e de cargos e salários municipais. As conversas com os dois grupos foram conduzidas de maneira informal, sem gravações ou anotações, o que permitiu aprofundar questões da pesquisa.

As informações, apesar das dificuldades na fase de coleta, permitiram evidenciar, por parte dos gestores públicos, o descaso com a legislação, buscando, em primeiro lugar, atender aos eleitores. Percebeu-se, ao mesmo tempo e de maneira clara, que a sociedade civil encontra-se desorganizada e

despreparada para exercer o acompanhamento e vigilância das ações do poder público local. Nos municípios menores observa-se uma dependência da população pelo poder local.

A partir dessas constatações, procurar-se-á discutir as respostas, os significados e as conclusões desse estudo sob a ótica de experiência do pesquisador, ao longo dos últimos 35 anos, atuando inicialmente como extensionista rural e, posteriormente, como pesquisador nas áreas social e econômica, em estudos voltados para a elaboração, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas de âmbito nacional, estadual e, principalmente, local. Espera-se, dessa forma, contribuir para novos e importantes estudos e propostas efetivamente atreladas às reais condições dos municípios brasileiros, notadamente aqueles de pequeno porte.

Os dirigentes públicos locais (prefeitos, vice-prefeitos, secretários e diretores, secretários ou diretores municipais e chefes de gabinetes) e os membros do legislativo (vereadores e presidentes de câmaras) não reconhecem a legislação como instrumento de gestão, mas apenas como uma questão formal, burocrática e legal. É a prevalência da cultura do formalismo, traço cultural muito comum entre os brasileiros, notadamente quando se trata das leis e de seu cumprimento. Aceitam-se as normas, mas a prática é distorcida.

As ações públicas municipais são realizadas pelos prefeitos sob orientação de seus interesses individuais, com base em um cálculo utilitarista, que tem como fim auferir vantagens, sobretudo as de caráter eleitoral.

Apesar de toda a legislação relacionada ao controle da administração pública municipal, os prefeitos exercem um poder paralelo efetivo tendo como base relações personalistas de confiança e de amizade, formando-se uma rede de relacionamentos entre os possíveis favorecidos. Nesse sentido, as dificuldades apontadas pelos entrevistados dizem respeito às imposições da lei e do Tribunal de Contas do Estado em limitar esse poder discricionário.

Os instrumentos de planejamento são essencialmente formais e não representam recursos efetivos de gestão porque são cobrados dos prefeitos, sobretudo pelo TCE, como obrigação legal, porquanto a sociedade não exerce poder de controle com base nesses instrumentos.

A sociedade não controla os atos da administração. Apesar dos avanços democráticos, encontra-se fragmentada e distante de uma ação coletiva cívica, pois cede poder ao Estado, aspecto culturalmente dominante na sociedade brasileira. Este aspecto foi tratado historicamente pelo pesquisador e professor José Murilo de Carvalho (CARVALHO, 2007) no livro “Cidadania no Brasil: um longo caminho.”

Assim, pelos resultados da pesquisa, quanto menor o município, menor o poder de controle da sociedade local sobre a gestão pública municipal, pois as relações de dominação tradicional são exercidas abertamente coagindo e estigmatizando qualquer pessoa que ameace o poder constituído, historicamente, pelas famílias locais.

Tal poder local é reforçado pelas alianças estabelecidas com deputados estaduais e federais, senadores e governadores de estado, o que torna cada vez mais difícil qualquer reação da sociedade em relação às possíveis mudanças na direção de uma efetiva democracia.

No entanto, as possibilidades de mudança podem ser encontradas na transparência e na divulgação da gestão pública local por meio de indicadores que sinalizam para as boas práticas de gestão pública entre os eleitores e a sociedade em geral (que podem ser obtidos no ZEE-MG, em especial no componente institucional).

Pode-se considerar que uma gestão pública democrática efetiva depende diretamente da participação cívica dos cidadãos e, em boa medida, é o que falta à administração pública gerencial, que se resume às dimensões administrativa-institucional e econômico-financeira.

Nos processos de descentralização e outras inovações na área social destacam-se os conselhos gestores e sua presença na gestão de políticas públicas. Apesar das dificuldades, é cada vez maior a participação cidadã nos diversos segmentos do poder local. Os conselhos e outras formas de participação social favorecem, ainda que de forma limitada, o desenvolvimento humano local e, ainda, contribuem para o direcionamento das ações do planejamento das políticas regulatórias que, de alguma forma, dificultam as práticas da cultura clientelista e assistencialista, ainda presente nas relações entre os políticos, as lideranças comunitárias e a população em geral.

Passados pouco mais de vinte anos de vigência das novas disposições constitucionais, observa-se, ainda, uma situação em que há uma assimetria entre o esforço de construção institucional, a efetiva participação social alcançada e os resultados obtidos. Este cenário indica que se deve ter cuidado na avaliação da experiência de cogestão das políticas públicas, não lhe atribuindo importância ainda não confirmada nem, tampouco, descartando-a prematuramente. É necessário, por sua vez, considerar o fato de que os brasileiros, em grande parte, segundo Oliveira Vianna (VIANNA, 1987), ou seja, o “povo massa” ainda não está preparado.

Essa relação assimétrica é mais intensa nos municípios de pequeno porte, nos quais a sociedade civil tende a ser mais frágil que nos municípios maiores e nas áreas metropolitanas, motivada por: predominância de relações personalistas; paternalismo; desenvolvimento econômico centralizado nas metrópoles ou grandes cidades; clientelismo fortemente subordinado aos interesses das oligarquias locais; forte dependência de recursos oriundos das transferências intergovernamentais.

Assim, mesmo após as mudanças deflagradas a partir da Constituição de 1988, têm-se modificado as relações entre Estado e sociedade nas pequenas cidades ou no interior do Brasil. Estas modificações, no entanto, apresentam

menor intensidade do que aquelas observadas nos grandes centros, e isso pode ser decorrente das peculiaridades locais. De maneira geral, os escassos estudos sobre as novas formas de democracia nos municípios de pequeno porte apontam menor eficácia dos conselhos, ao promover a participação da sociedade na gestão de políticas públicas e modernização da administração pública. De acordo com Coelho (2007), para que o controle social seja exercido de fato, serão necessárias alterações profundas no aparato institucional dos governos, bem como no padrão da relação Estado-sociedade.

Dessa forma, sugere-se a discussão de novos arranjos de participação cidadã, em especial nos municípios de pequeno porte, que contribuam de forma decisiva e permanente para o fortalecimento do processo democrático e promovam e ampliem a inclusão social, reduzindo as assimetrias entre Estado e sociedade. Para tanto, é necessário que novos desafios sejam superados e os resultados sejam estendidos para os municípios de pequeno porte, que constituem a maioria no Brasil, aproximadamente 90% do total (IBGE, 2011), exigindo a realização de novos estudos de avaliação das experiências participativas, sobretudo naqueles municípios.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A grande dimensão do país e suas especificidades demográficas, culturais e políticas, a histórica tensão em prol da autonomia local e, principalmente, as garantias constitucionais pós-Constituição Federal de 1988 conferem ao município brasileiro uma condição privilegiada para a análise da organização e da dinâmica social. Contribuem para este fato outros aspectos, apresentados na sequência.

O município, como destinatário de políticas públicas e de atenção solidária (originária dos estados e da União), é a célula jurídico-administrativa de planejamento, ação e controle estatal primordial em uma federação. Ademais, é a fonte primeira de identidade histórica, cultural e econômica. Tais dimensões combinam-se para dar forma a instituições e para definir vocações. A história recente do desenvolvimento brasileiro é rica em exemplos de ações exógenas malsucedidas, isto é, de programas que, ignorando recursos e demandas locais, caracterizaram-se pela inadequação e pela ineficácia.

Em seus limites, o município comporta diversas redes de sociabilidade que fornecem informações importantes à compreensão de vícios e virtudes nacionais. Desse modo, o entendimento de fenômenos como o patrimonialismo, o clientelismo, o associativismo, o controle social do poder público e o “empoderamento” comunitário passa pela análise desses arranjos sociais, de suas conexões globais e, sobretudo, de sua atuação local.

Entre todos os níveis de governo, o município é o mais propício ao “experimentalismo democrático”. Esse aspecto, associado à autonomia resguardada pela Constituição, faz da esfera local a principal fonte de práticas inovadoras de governança. Assim, a efetiva compreensão das atuais interfaces entre sociedade e Estado não pode ignorar o nível microanalítico, sob pena de

favorecer a reprodução de velhos conceitos e a realização de generalizações espúrias.

Em síntese, a efetividade das ações do Estado para a sociedade – ou, ainda, do Estado com a sociedade – depende da integração de saberes, do somatório de forças e da construção de soluções compatíveis com práticas, valores e vocações. Tais aspectos, diametralmente opostos à conduta do Estado onipotente e supostamente onisciente de décadas passadas, encontram como lócus fundamental o município.

No contexto deste trabalho, buscaram-se respostas a questões tais como: Por que em pequenos municípios sul-mineiros instrumentos compulsórios de planejamento são essencialmente formais, isto é, não representam recursos efetivos de gestão? Quais as dificuldades apontadas pelos gestores municipais neste sentido?

Para respondê-las procurou-se analisar como se caracteriza a administração pública em municípios de pequeno porte no sul de Minas Gerais e as possíveis dificuldades apontadas pelos gestores em adotar o gerencialismo. De forma complementar, buscou-se: a) identificar e analisar as características gerenciais dos municípios de pequeno porte na região sul de Minas Gerais e b) analisar a avaliação dos gestores públicos municipais da região sul de Minas Gerais em relação às dificuldades de adoção do gerencialismo em municípios de pequeno porte.

A matriz analítica para identificar e analisar as diferenças entre os modelos de gestão, burocrática e gerencial, foi construída a partir das duas dimensões de atuação da administração pública consideradas por Paes de Paula (2005a) e seus respectivos indicadores: institucional-administrativa (instrumentos jurídicos de gestão urbana, plano diretor, plano plurianual de ação e qualificação dos servidores públicos) e a econômico-financeira (Lei de

Responsabilidade Fiscal, gastos setoriais com saúde e educação e desempenho tributário e econômico), que caracterizam o modelo gerencial.

As respostas foram obtidas e analisadas dentro de um conjunto de informações disponíveis na literatura, nas publicações do IBGE e em dados do Tribunal de Contas do Estado e complementadas por pesquisa direta em 16 municípios de pequeno porte localizados na região sul de Minas.

Ao avaliar as características gerenciais dos municípios sul-mineiros de pequeno porte, segundo as duas dimensões de análise, observou-se, de maneira geral, que as principais dificuldades a serem superadas para adoção de uma gestão pública gerencialista são, sobretudo, de ordem política e técnica, pois faz-se necessário, em primeiro momento, romper as práticas clientelistas e eleitoreiras que caracterizam o processo de tomada de decisão em todos os setores da administração pública. Será preciso, ainda, capacitar os agentes políticos e servidores para o exercício profissional de suas funções.

Após examinar cada uma das duas dimensões de análises, especificamente abordadas na sequência, foi possível perceber certa convergência nas formas de tratar as velhas questões da administração pública local em face do moderno arcabouço legal existente no país sobre o tema. São as práticas antigas, como o patrimonialismo, o clientelismo e o assistencialismo, que continuam presentes e predominantes nas administrações públicas municipais. Na dimensão institucional-administrativa, configuram a defasagem dos instrumentos de gestão urbana e o desinteresse dos agentes públicos, em especial os eleitos, em aplicá-los. As ferramentas de planejamento, como o plano diretor e o PPA, só são elaborados devido às exigências legais. O primeiro, que poderia contribuir para atualizar os instrumentos de gestão urbana, só foi elaborado por três municípios e não é utilizado como elemento norteador das políticas de desenvolvimento urbano. O PPA, que deveria ser usado como elemento de melhoria da ação governamental municipal com o uso de

instrumentos gerenciais, é conhecido e reconhecido apenas como um documento formal. Contribui, segundo os agentes políticos, apenas para aumentar as tarefas dos servidores públicos locais. O quadro de servidores não é suficientemente qualificado. Os agentes políticos traçam suas estratégias de planejamento movidos por objetivos eleitorais de manutenção dos espaços políticos. Os concursos para admissão de servidores foram realizados por força da ação punitiva de órgãos de fiscalização e controle externo. A ausência de planos de carreira e a impossibilidade de ascensão profissional, combinados com a baixa remuneração, contribuem para o desinteresse dos servidores de nível superior devidamente capacitados e o aumento de rotatividade da mão de obra.

Os problemas das finanças públicas envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária configuram, no entender de Paes de Paula (2005a), a dimensão econômico-financeira, cujos condicionantes tratados neste trabalho foram o cumprimento dos limites máximo de gastos com pessoal e mínimo nas áreas de saúde e educação. As evidências, tanto empíricas quanto documentais, apontam que os dispêndios são mantidos dentro dos limites estabelecidos pela Constituição de 1988 e pela LRF. Para a área de educação, verifica-se certa dificuldade em aplicar o valor mínimo exigido de 25%, considerado elevado. A preocupação maior dos gestores é atender às demandas nas áreas de saúde, de forte caráter sazonal e que funcionam como objeto de barganha, em um procedimento puramente clientelista. O atendimento, pelo menos em parte, das demandas de saúde da população pode gerar elevados ganhos eleitorais. Há, ainda, evidências de que os gastos com saúde aumentam em anos pré-eleitorais. No caso em estudo, nos dois últimos anos da gestão atual, o percentual de gastos com pessoal cresceu, especialmente após 2009, devido à queda de recolhimento dos tributos formadores do FPM, principal fonte de receita dos municípios de pequeno porte. As administrações municipais em que as despesas com pessoal eram relativamente baixas aumentaram seus gastos até próximo dos limites

máximos, e aqueles que dispndiam acima do limite procuraram se ajustar. Na perspectiva apontada por Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), houve “erro de calibragem” ao estabelecer o limite máximo de gastos com pessoal em 60% da receita corrente líquida para o executivo e o legislativo municipal, mesmo percentual para os estados.

Esperava-se, em relação às gestões locais, um comportamento induzido pela legislação rigorosa que caracterizasse maior eficiência nos gastos públicos, o que não ocorreu. A educação e a saúde, principalmente esta última, têm sido “moeda de troca”. Apesar dos estímulos da LRF e de outros instrumentos legais, as receitas próprias tributárias não aumentaram, continuando os municípios totalmente dependentes das transferências intergovernamentais, com destaque para o FPM. Com isso, parcela considerável da economia local ainda depende dos gastos do governo local e, em consequência, os municípios de pequeno porte têm, em geral, baixo desempenho econômico e tributário.

Observou-se, ainda, que os governos locais, dependentes quase que exclusivamente das transferências intergovernamentais, em especial do FPM, com a finalidade precípua de cumprimento da legislação, que visa tão somente à eficiência do gasto público (senso de utilização dos recursos escassos), não fazem o acompanhamento sistemático e transparente dos resultados, ou seja, não medem sua eficácia (relação entre resultados alcançados e os objetivos institucionais planejados). Os instrumentos de planejamento desconsideram, em boa medida, as demandas da sociedade local. O acompanhamento é realizado (na maioria das vezes por empresas terceirizadas) por força da norma legal, na perspectiva predominantemente quantitativa, balizada por variáveis e indicadores que evidenciam, sobremaneira, o grau de utilização dos recursos financeiros.

A análise da realidade política, administrativa e financeira dos municípios sul-mineiros, baseada nos indicadores selecionados, permite destacar

alguns pontos de grande relevância. As administrações locais, cujo cenário caracteriza-se pela forte dependência das transferências intergovernamentais e pela carência de qualificação dos quadros de servidores, são conduzidas por agentes políticos comprometidos com comportamentos clientelistas e patrimonialistas.

Em geral, constitui traço marcante a desvinculação das ações e das atividades da administração municipal com as demandas da sociedade local. O fenômeno se manifesta pela relativa falta de profissionalismo impressa nas ações dos agentes políticos, que intensificam posturas tendentes à manutenção e desenvolvimento de práticas patrimonialistas e burocráticas, em detrimento dos fins ou resultados. As ações desses agentes são comprometidas, fundamentalmente, com os fins institucionais ‘originais’ (manutenção do “status quo”) dos agentes públicos. Há inércia dos agentes de controle, principalmente quanto à evolução dos métodos e formas de inserção no processo, bem como da sociedade que não exerce seu importante papel de fiscalizadora das ações públicas.

As evidências apontadas pelo presente estudo, considerando, obviamente, seus limites, sugerem que ainda sobrevivem nos municípios modelos distintos de administração pública, com predominância do patrimonialismo e da burocracia, e tentativas de incorporação de práticas do modelo gerencial, induzidas por meio de leis e normas emanadas por instâncias superiores de governo, principalmente pela União, que promoveu, em fins da década de 1990 e início dos anos 2000, grande reforma administrativa. Prevalece, no entanto, nos municípios de pequeno porte estudados, um cenário no qual os agentes políticos implementam estratégias de manutenção dos espaços políticos com objetivos puramente eleitoreiros. São, desse modo, delineadas estratégias de convivência – a menos conflituosa possível – entre as

velhas questões e as modernas leis, que perpetuam na administração pública do país as práticas patrimonialistas, presentes desde o período colonial.

A modernização institucional, com estímulo aos governos municipais, por meio de leis e normas, visando a melhor exploração de suas competências tributárias que os tornem menos dependentes das transferências intergovernamentais de recursos, é importante, porém não assegura, por si só, melhorias sustentadas na capacidade institucional dos governos locais.

É necessário, no mínimo, verificar se as condições estruturais existentes nas administrações locais são capazes de assegurar os resultados da aplicação de determinada política. Não é possível apenas presumir que tais condições existam ou possam ser criadas por meio exclusivo da legislação. São muitas e diferentes as realidades das administrações locais, principalmente nos municípios de pequeno porte.

Crê-se, no entanto, na necessidade de aprofundamento dos estudos em municípios de pequeno porte, trabalhando nos aspectos qualitativos, haja vista a complexidade das interações que ocorrem no âmbito das administrações municipais cuja natureza é mais subjetiva e interpretativa. Há, no entanto, que considerar os aspectos quantitativos que envolvem uma administração pública local. Sugerem-se, para tanto, estudos de caso complementados por séries históricas de dados quantitativos disponíveis em várias fontes.

A convivência do patrimonialismo, da burocracia e das incipientes práticas gerenciais refletem, de maneira clara, baixa eficiência e eficácia das administrações públicas municipais brasileiras, notadamente, em sua maioria, nos municípios de pequeno porte, que são os mais carentes e dependentes.

Por fim, destacam-se a elevada carência e dependência das administrações locais no que se refere a recursos humanos e financeiros e, portanto, a necessidade de mais pesquisas, treinamentos e troca de experiências, que podem romper este círculo vicioso e melhorar os níveis de

profissionalização dos gestores públicos. As universidades, mediante treinamentos, orientações e trocas de experiências, podem contribuir, de maneira decisiva, para o desenvolvimento da gestão municipal e a melhoria da qualidade de vida local. Fazem-se necessárias, ainda, ações que promovam o empoderamento das populações locais visando ao seu comprometimento com a elaboração, o acompanhamento e a avaliação dos instrumentos de gestão disponíveis aos municípios.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 1999. 186 p. (Pesquisas n. 12).
- ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP. 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, n. 10)
- ABRUCIO, F. L. 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**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV. 2005. p. 173-200.
- ABRÚCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização no Brasil. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. 253 p.
- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. 256 p. (Pesquisas n. 24)
- AFONSO, J. R. et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36, dez. 1998.
- ALBRECHT, K. **Programando o futuro**: o trem da linha norte. São Paulo: Makron Books, 1994. 199 p.
- ALDAY, H. E. C. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista FAE**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 9-16, maio/ago. 2000.
- ALENCAR, E. **Introdução à metodologia da pesquisa**. Lavras: FLA/FAEPE, 2000. 105 p.
- ALVES, R. Gestão da receita municipal: um passo à frente. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 26-32, mar. 2004. Disponível em: <<http://www.fgv.br/fgvprojetos>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

ANDRADE, L. A. G. Desenvolvimento: missão de todos.. In: MINAS GERAIS. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Minas Gerais do século XXI: transformando o poder público: a busca da eficácia**. Belo Horizonte: Rona, 2002. v. 9, cap. 1, p. 13-46.

ANDRADE, L. A. G.; MARINI, C.; GUIMARÃES, A. Q. Reformulando a máquina pública. In: MINAS GERAIS. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Minas Gerais do século XXI: transformando o poder público: a busca da eficácia**. Belo Horizonte: Rona, 2002. v. 9, cap. 2, p. 47-90.

ANDRADE, N. A. (Org.) et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005. 300 p.

ARON, R. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: M. Fontes, 2002. 538 p.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun./set. 1999.

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1996_BIB.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2011.

AZEVEDO, S. Desigualdades sociais e reforma do Estado: os desafios da gestão metropolitana no federalismo brasileiro. In: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p 127-186.

BANDECHI, P. B. **História econômica do Brasil**. 6. ed. São Paulo: Lisa, 1973. 172 p.

BARACHO, M. A. P. Impactos da emancipação na arrecadação de ICMS dos municípios. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 28, p. 59-81, abr./set. 2000.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004. 223 p.

BERGUE, S. T. Sistemas de planejamento e controle interno e a análise de desempenho baseada em indicadores de eficácia: a proposição de uma abordagem da despesa pública em educação focada no programa de ensino fundamental em município de pequeno porte. **Revista TCERS**, Porto Alegre, n. 34, p. 200–223, 1º semestre 2002. Disponível em: <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/Artigo_Sistemas%20Planejamento%20e%20Controle.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. **Gestión y Política Pública**, México, v.12, n.1, p. 5-42, 2003.

BOBBIO, N.; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. São Paulo: 2. ed. Brasiliense, 1991. 179 p.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173 p.

BOBBIO, N.; METTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. 2 v.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994. 336 p.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. Rio de Janeiro: Forense, 1992. 550 p.

BORGES, A. F.; FREITAS JÚNIOR, D. B.; OLIVEIRA, E. R. Estratégia e administração pública: o caso do programa “Choque de Gestão” do Governo do Estado de Minas Gerais. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 9, n. 3, p. 79-106, jul./set. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. 12. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 350 p. (Legislação Brasileira, série A, v. 5).

BRASIL. Decreto-lei nº. 200, 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 23, de 01 de dezembro de 1983. Altera dispositivos da Constituição Federal referente às transferências de recursos aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 dez. 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc23-83.htm>. Acesso em: 10 nov. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 set. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm>. Acesso em: 10 ago. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 maio 2000a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf>. Acesso em: 20 set. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 set. 2000b. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Emendas/emenda0292000.htm>>. Acesso em: 20 set. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dezembro de 2006. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 11 maio 2011.

BRASIL. Lei n.º 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 1º fev. 2010.

BRASIL. Lei n.º 9.424, 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 dez. 1996b. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/2001/10180.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

BRASIL. Lei n.º 10257, 10 julho de 2001a. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto das Cidades). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 jul. 2010.

BRASIL. Lei n.º 10180, 6 fevereiro de 2001b. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 fev. 2001a. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/2001/10180.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

BREMAEKER, F. E. J. **Ajustamento da base territorial para comparação dos dados dos censos de 1980 e 1991** (ed. simplificada). Rio de Janeiro, IBAM, 2006. 13p. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/bte012p.PDF>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

BREMAEKER, F. E. J. As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos de pequenos municípios. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 221, p. 98-108, abr./dez. 1997.

BREMAEKER, F. E. J. **As finanças dos municípios do Estado de Minas Gerais**. Rio de Janeiro: IBAM, 2005b. 39 p. (Estudos Especiais, 118).

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, p. 9-30, jun. 2007.

BREMAEKER, F. E. J. **Despesas municipais com funções de competência da União e dos Estados em 2003**. Rio de Janeiro: IBAM, 2005a.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, ENAP, 1995. 28 f. (Texto para discussão, 4). Disponível em: <www.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Estado na economia brasileira. **Ensaio de Opinião**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 16-23, 1977. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1977/77.EstadoEconomiaBrasileira.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: Enap. 1998. 368p.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. 316 p.

BROSE, M. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 3, p. 95-137, jul./set. 2002.

BRUGUÉ, Q.; GOMÁ, R. Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional. In: BRUGUÉ, Q.; GOMÁ, R. (Coord.). **Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio**. Barcelona: Ariel, 1998. p. 25-38.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CARNEIRO, R.; BARBOSA, L. O. S. Acordo de resultados: análise da Experiência do Governo Mineiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=280&cod_evento_edicao=33&cod_edicao_trabalho=7019>. Acesso em: 22 jun. 2010

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. Descentralização e financiamento dos municípios no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração FACES Journal**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 84-107, abr./jun. 2010.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1990. 340 p.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. 236 p.

CHANLAT, A.; FACHIN, R. (Org.). A título de conclusão: dos dilemas da gestão do município e do papel do gestor – lições da teoria e da experiência. p. 329-346, Parte IV. In: _____. **Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Sulina, 1998. 352 p.

CHANLAT, J. F. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa: [s. n.], 2002. p. 1-8.

CHINAGLIA, A. Apresentação. In: RESPONSABILIDADE na gestão pública: os desafios do município. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. p. 7-10. (Avaliação de políticas públicas, 2).

COELHO, E. M. **A Profissionalização da administração pública**. 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ea000127.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 143-192

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Finanças - FPM registra redução de 15,25%. **Boletim CNM**, Brasília, n. 2, p. 2, set. 2009. Disponível em: <<http://www.pvsp.org.br/sites/1100/1140/00002673.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

COSTA NETTO, R. D. **O surgimento do Estado numa visão socialista**. 2003. Disponível em: <http://www.unifacs.br/revistajuridica/edicao_marco2003/corpodiscente/doc-13.doc>. Acesso em: 2 abr. 2008.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

DALLARI, D. A. **Elementos da teoria geral de Estado**. 26. ed. ver. atual. São Paulo: Saraiva, 2007. 312 p.

DOWBOR, L. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994. 83 p.

DRAIBE, S. M. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais**. Campinas: Unicamp, 1998. (Caderno de pesquisa do NEPP, 35).

DRAIBE, S. M. **Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930- 1960**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004. 365 p.

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

FERRAZ, L. Lei de responsabilidade fiscal e a terceirização de mão-de-obra no serviço público. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE**, Salvador, p. 1-18, nov. /dez. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-8-NOVEMBRO-2006-LUCIANO%20FERRAZ.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

FERREIRA NETTO, L. Gestão municipal e desenvolvimento. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 213, p. 11-29, out./dez. 1994.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesa com pessoal e endividamento**. Brasília: IPEA. 2006 (Texto para discussão, 1223). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4803:lei-de-responsabilidade-fiscal-e-financas-publicas-municipais-impactos-sobre-despesas-com-pessoal-e-endividamento&catid=170:presidencia&directory=1>. Acesso em: 20 abr. 2011.

FORTES, F. B. C. T. P. **Inovação institucional no contexto do federalismo brasileiro pós-1988: a EC n. 29 de 2000 e os governos estaduais**. 2008, 198 p. Tese (Doutorado Ciências. Políticas) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2008.

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. Centro de Estatísticas e Informações. **Anexo estatístico – PIB dos municípios de Minas Gerais 1999 – 2008**. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/58-produto-interno-bruto-de-minas-gerais>>. Acesso em: 23 mai. 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Belo Horizonte, 2003. 1 CD ROM.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. **PIB dos municípios de Minas Gerais 2007: anexo estatístico – PIB regiões MG 1997-2007**. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br/index.php/produts-interno-bruto-pib>. Acesso em: 24 set. 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Índice mineiro de responsabilidade social**. 2. ed. atual. Belo Horizonte, 2009a. 1 CD ROM.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Sul de Minas Gerais: região de planejamento e unidade regional colegiada (COPAM)**. Belo Horizonte, 2009b.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Econômicos e Sociais. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Belo Horizonte, 2003. 1 CD ROM

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Econômicos e Sociais. **Finanças dos municípios mineiros: diversidade e indicadores**. Belo Horizonte, 1998. 120 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos. **Gestão e desigualdade social e governança**. Belo Horizonte, 2000. V. 1, p. 1-240.

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

GIDDENS, A. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999. 173 p.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Os elos frágeis da descentralização**: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros. Brasília: IPEA, 1995. 17 p. Disponível em: <www.info.worldbank.org.br/docs/library/229965/GomesOs.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2010.

GOMES, R. Análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. cap. 4, p. 67-80.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976. 442 p.

GUIMARÃES ROSA, J. Minas Gerais. In: _____. **Ave, palavra**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1973. p. 139-147.

GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. O duplo planejamento. In: VILHENA, R. et al. **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 43-54.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: M. Claret, 2005. p. 126-131.

HOFF, K.; STIGLITZ, J. E. Modern economic theory and development. In: MEIER, G. M.; STIGLITZ, J. E. **Frontiers of development economics**: the future in perspective. England: Oxford University, 2001. p. 103-135.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contagem da população 2007**. Rio de Janeiro, 2009a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>>. Acesso em: 26 mar. 2009.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros - 2009**. Rio de Janeiro, 2009b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente 2002**. Rio de Janeiro, Disponível em: <www.ibge.gov.br/.../perfilmunic/meio_ambiente_2002/default.shtm>. Acesso em: 12 maio 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999**. Rio de Janeiro, 2001. 1 CD ROM.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <www.ibge.gov.br/munic_meio_ambiente_2002/dados.php?tab=t12&codmun=>>. Acesso em: 10 abr. 2010a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011. 1 CD ROM.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório anual de acompanhamento**. Brasília, 2010. 184 p.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUL DE MINAS GERAIS. **Plano de desenvolvimento institucional: 2009 a 2013**. Pouso Alegre, 2009. Disponível em: <www.ifsuldeminas.edu.br/downloads/PDI_2009_2013.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2010.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Leis urbanísticas dos municípios do Espírito Santo**. Vitória, 2008. 60 p. (Cadernos de Pesquisa). Disponível em: <http://www.ijns.es.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=18&Itemid=163&limitstart=25>. Acesso em: 2 ago. 2010.

JELLINEK, G. **Teoria geral do estado**. 2. ed. Buenos Aires: Euros, 2005. 530 p.

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**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 75-122

KLIKSBERG, B. A gerência na década de 90. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, jan./mar.1988. p. 59-85.

KLIKSBERG, B. **Como transformar o estado:** para além de mitos e dogmas. Brasília: ENAP, 1992. 88 p.

LADEIRA, L. C. **O desafio do gerenciamento informacional no setor público:** lições aprendidas do Geraes no governo do Estado de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. Disponível em: <www.seplag.rs.gov.br/download.asp?nomeArq=Painel_06>. Acesso em: 15 jul. 2010.

LAGE, M. L. C.; OLIVEIRA, A. R. Planejamento estratégico municipal: avaliação preliminar de planos diretores de cidades da Zona da Mata mineira. In.: COLOQUIO INTERNACIONAL PODER LOCAL, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 11., 2009, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2009. 1 CD ROM.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências sociais. Belo Horizonte: UFMG; Porto Alegre: Artmed, 1999. 340 p.

LEVINE, D. M.; BERENSON, M. L.; STEPHAN, D. **Estatística:** teoria e aplicações usando o Microsoft Excel em português. Rio de Janeiro: LTC, 2000. 776 p.

LOCKE, J. Segundo tratado sobre o governo: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil. In: _____. **Carta acerca da tolerância:** segundo tratado sobre o governo; ensaio a cerca do entendimento humano. São Paulo: Abril Cultural, 1978. 344 p. p. 32-131.

LUBAMBO, K. W. **Desempenho da gestão pública:** como a população avalia o governo em pequenos municípios? Recife: [s.n.], 2006. 146 p.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. 5. ed. São Paulo: E.P.U, 1986. 123 p.

MARINI, C. A. Governança para resultados nos municípios e seus desafios. In: CONGRESSO MINEIRO DE MUNICÍPIOS, 27., 2010, Belo Horizonte. **Palestra...** Belo Horizonte: [s. n.], 2010. Disponível em: <<http://www.portalamm.org.br/368/210/congresso-mineiro-de-municipios-e-feira-para-o-desenvolvimento-dos-municipios.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

MARINI, C. Uma aplicação voltada à governança estadual: a construção da agenda estratégica do estado de Alagoas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago: CLAD, 2005. Disponível em: <www.fdc.org.br/pt/programasabertos/gestao_publica/.../alagoas.pdf>. Acesso em: 2 out. 2010. p. 1-13.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. 266 p.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Manual de elaboração do PPA 2010/2013**. Cuiabá, 2009. 42 p. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/arquivos/A_e4fcd58cc7e4fc395517886a8041eb8bMicrosoft%20Word%20-%20Manual%20PPA%202010-2013-17-03-09.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2011.

MEDICI, A. C. Políticas sociais e federalismo. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados: federalismo e descentralização no Brasil**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 261-284.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 839 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. 695 p.

MELLO, D. L. A reforma fiscal e os municípios. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 213, p. 6-10, out./dez. 1994.

MELLO, D. L. O papel dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 27-46, jul./set. 1988.

MELLO, L. I. A. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, F. C. (Org.) **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. p. 79-110.

MELO NETO, F. P. **Reengenharia do setor público**: as bases para a construção do estado moderno. Rio de Janeiro: Quartet, 1995. 152 p.

MERTON, R. K. **Sociologia**: teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1970. 51 p.

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Constituição do Estado de Minas Gerais 1989**. 13. ed. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/downloads/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2010.

MINAS GERAIS. Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. **Minas Gerais do século XXI**. Belo Horizonte: Rona, 2002. 10 v. 1 CD ROM.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Gestão para resultados municipais**: o PPA municipal. Belo Horizonte, 2010. 56 p. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/gestao_resultados/arquivos/PPA_Municipal>. Acesso em: 10 abr. 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Unidade de Apoio Gerencial de Projetos. **Orientações para o planejamento de um projeto estruturador**. Belo Horizonte: SEPLAG, 2004. Disponível em: <www.spg.sc.gov.br/menu/.../Cartilha_Gerenciamento_Projetos.doc>. Acesso em: 10 jul. 2010.

MISOCZKY, M. C. A. Uma defesa da reflexão teórico 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.

MONTEIRO, I. M. A evolução dos sistemas administrativos, sua influência sobre o ordenamento jurídico e as reformas da máquina estatal. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 15, n. 2696, nov. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17850>>. Acesso em: 11 maio 2011.

NETA, M. C. S. **O rastro da reforma do aparelho do estado nos serviços administrativos educacionais**: um estudo de caso. 2007. 215 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

NEVES, E. M. S. C. **A política ambiental e os municípios brasileiros**. 2006. 299 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

NOVAES, L. M. **O efeito da reeleição em gastos com saúde**: uma análise do modelo de reputação política. 2007, 36 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

NUNES, L. H. C. **ICMS ecológico**: revisão crítica de distribuição do produto da arrecadação dos impostos pertencentes aos municípios. 2003. 143 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

OLIVEIRA, E. R.; VILAS BOAS, A. A.; MIRANDA, R. L. P. O Plano diretor municipal e zoneamento ecológico-econômico: uma análise frente às demandas sociais de uma microrregião do Sul de Minas Gerais. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL PODER LOCAL. DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS, 11., 2009. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2009. 1 CD ROM.

OLIVEIRA, F. A. Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In: OLIVEIRA, F. A.; REZENDE, F. (Org.). **Descentralização e federalismo no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 203-269.

OLIVEIRA, F. A. O ajuste fiscal de Minas Gerais e o déficit orçamentário zero: a contabilidade que engana. **Revista de Controle e Administração**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 171-187. jul./dez. 2006

OLIVEIRA, F. A. Reforma tributária: abrindo caminhos para o crescimento e o fortalecimento da federação. In: DEMOCRACIA, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006. cap. 8, p. 305-328.

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, 2005a. 204 p.
- PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49. jan./mar. 2005b.
- PEREIRA, J. R. Construção dos indicadores de potencialidade social. In: SCOLFORO, J.; OLIVEIRA, A. D.; CARVALHO, L. M. T. (Ed.). **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: componente socioeconômico**. Lavras: UFLA, 2008a. cap. 1, p. 7-34.
- PEREIRA, J. R. Carta de potencialidade social. In: SCOLFORO, J. R.; OLIVEIRA, A. D.; CARVALHO, L. M. T. (Ed.). **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: componente socioeconômico**. Lavras: UFLA, 2008b. cap. 1, p. 167-195.
- PINHEIRO, A. I. Incorporações e fusões: lições do mundo corporativo para a agenda de reforma do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 41-60, nov./dez. 1999.
- PINTO, M. B. F. A reforma urbana e o estatuto da cidade. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-34. 2004.
- PIRES, M. C. S. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. **Cadernos Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 8, n. 13. p. 55-84, jan./dez. 2005.
- PRADO, S. Partilha de recursos e desigualdades nas federações: um enfoque metodológico. In: OLIVEIRA, F. A.; REZENDE, F. (Org.). **Descentralização e federalismo no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 273-332.
- PRATES, F. M. (Coord.) **Aspectos do desenvolvimento humano em Minas Gerais**. Belo Horizonte: BDMG, 2003. (Cadernos BDMG, n. 7). 115 p.
- QUAGLIA, V. C. **Fundamentos de administração municipal: guia teórico-prático do vereador e do prefeito**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976. 573 p.

REIS, P. M. Eleições diretas e indiretas no Brasil. **Revista de Informações Legislativa**, Brasília, v. 34 n. 136. p. 115-130, out./dez. 1997. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_136/r136-11.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2010.

REZENDE, J. B.; LEITE, E. T.; ARAÚJO, V. M. Análise das transferências de recursos financeiros intergovernamentais e das transferências monetárias diretas às famílias: o caso dos municípios mineiros de pequeno porte. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008. 1 CD ROM.

RIBEIRO, F. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1976. 468 p.

RICCI, R. Por uma lei de responsabilidade Social ou... para se contrapor ao Estado-facilitador. **Espaço Acadêmico**, Belo Horizonte, n. 33, p.1-10, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/033/33ricci.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

RODRIGUES, C. B. O município no Brasil-Colônia. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 28, 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1060>. Acesso em: 15 mar. 2010.

RODRIGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981. 345 p.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**: precedido de discurso sobre as ciências e as artes. 3. ed. São Paulo: M. Fontes, 2005. 330 p. (Clássicos).

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: R. C. Mores, 2002. 210 p. (versão para eBooks). Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 135-151, set./dez. 1997

SALAZAR, G. T. et al. **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais**: componente sócioeconômico. Lavras: UFLA, 2008. cap. 5, p. 101-140.

SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D.; CARVALHO, L. M. T. (Ed.). **Zoneamento ecológico-econômico do estado de Minas Gerais: componente sócio-econômico**. Lavras: UFLA, 2008. 195 p.

SILVA, J. A. **O município na constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. 91 p.

SOUZA, C. Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública local. In: SEMINÁRIO DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS, 1998, Recife. **Anais...**Recife: FJN, 1999. p. 201-222.

SOUZA, J. Max Weber, patrimonialismo e singularidade cultural brasileira. In: COSTA, S. (Org.). **Concepções e formação do Estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999. p. 58-81.

STRAUSS, A. **Qualitative analysis for social scientists**. Cambridge: The University of Cambridge, 1993. 319 p.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basic of qualitative research: grounded theory procedures and techniques**. Londres: Sage, 1990. 268 p.

TENÓRIO, F. G.; SARAIVA, E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org.) **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 107-132.

TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 42 , p. 103-120, 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5178/0>>. Acesso em: 1 jul. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Contas dos municípios**. Base de dados. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/default.asp?cod_secao=1GL&tipo=2&url=Fiscalizando_TCE/Fiscalizando_Contas_Publicas_Resposta.asp&cod_secao_menu=5N>. Acesso em: 15 abr. 2011.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J. ; GARSON, S. **Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios**. Brasília: MPOG-BNDES, 2004. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2010.

VÂNIA, L. Projeto diálogo público do Tribunal de Contas da União. In: SEMINÁRIO FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DE GOIÁS, 1., 2004, Goiânia. **Palestra...** Goiânia: Senado Federal, 2004. Disponível em: <https://acessoseguro.tcu.gov.br/.../06_controle_social_senadora_lucia_vania.DOC>. Acesso em: 15 ago. 2010.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas: Autores Associados, 2002. 304 p.

VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 188 p.

VIANNA, F. J. O. **Instituições políticas brasileiras.** Belo Horizonte: Itatiaia, 1987. 591 p.

VIANNA, F. J. O. **Populações meridionais do Brasil.** 5. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1952. 450 p.

VILHENA, R. et al. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: UFMG, 2006. 363 p.

VILLAÇA, F. A crise do planejamento urbano. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 45-51, 1995. Disponível em: <www.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02/v09n02_07.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2010.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor.** São Paulo [s.n.], 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/arquivos-e-imagens-oculto/curso-reg/00%20-%20villaca.pdf/view>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil.. In: DEÁK, C. ; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp/Fupam, 2004. p. 169-244..

WALDO, D. **O estudo da administração pública.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971. 118 p.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito capitalista.** São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 230 p.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 2 v, 586 p.

APÊNDICES

Apêndice A Microrregiões geográficas e municípios da região Sul de Minas,
segundo as Unidades Regionais Colegiadas (URC) do Conselho de
Política Ambiental (Copam), Minas Gerais Gerais – 2010

Microrregião geográfica	Municípios
Alfenas	Alfenas, Alterosa, Areado, Carmo do Rio Claro, Carvalhópolis, Conceição da Aparecida, Divisa Nova, Fama, Machado, Paraguaçu, Poço Fundo, Serrania
Andrelândia	Aiuruoca, Andrelândia, Arantina, Bocaina de Minas, Bom Jardim de Minas, Carvalhos, Cruzília, Liberdade, Minduri, São Vicente de Minas, Seritinga, Serranos
Campo Belo	Aguanil, Campo Belo, Cana Verde, Candeias, Cristais, Perdões, Santana do Jacaré
Itajubá	Brasópolis, Consolação, Cristina, Delfim Moreira, Dom Viçoso, Itajubá, Maria da Fé, Marmelópolis, Paraisópolis, Piranguçu, Piranguinho, Virgínia, Wenceslau Braz
Lavras	Carrancas, Ijaci, Ingaí, Itumirim, Itutinga, Lavras, Luminárias, Nepomuceno, Ribeirão Vermelho
Oliveira	Bom Sucesso, Ibituruna, Oliveira, Santo Antônio do Amparo, São Francisco de Paula
Passos	Alpinópolis, Bom Jesus da Penha, Capetinga, Cássia, Claraval, Delfinópolis, Fortaleza de Minas, Ibiraci, Itaú de Minas, Passos, Pratápolis, São João Batista do Glória, São José da Barra
Poços de Caldas	Albertina, Andradas, Bandeira do Sul, Botelhos, Caldas, Campestre, Ibityra de Minas, Inconfidentes, Jacutinga, Monte Sião, Ouro Fino, Poços de Caldas, Santa Rita de Caldas,
Pouso Alegre	Bom Repouso, Borda da Mata, Bueno Brandão, Camanducaia, Cambuí, Congonhal, Córrego do Bom Jesus, Espírito Santo do Dourado, Estiva, Extrema, Gonçalves, Ipiúna, Itapeva, Munhoz, Pouso Alegre, Sapucaí-Mirim, Senador Amaral, Senador José Bento, Tocos do Moji, Toledo
Santa Rita do Sapucaí	Cachoeira de Minas, Careçu, Conceição das Pedras, Conceição dos Ouros, Cordislândia, Heliadora, Natércia, Pedralva, Santa Rita do Sapucaí, São Gonçalo do Sapucaí, São João da Mata, São José do Alegre, São Sebastião da Bela Vista, Silvianópolis, Turvolândia
São João del Rei	Conceição da Barra de Minas, Coronel Xavier Chaves, Madre de Deus de Minas, Nazareno, Piedade do Rio Grande, Prados, Ritápolis, Santa Cruz de Minas, Santana do Garambéu, São João del Rei, São Tiago, Tiradentes

“continua”

Apêndice A “conclusão”

Microrregião geográfica	Municípios
São Lourenço	Alagoa, Baependi, Cambuquira, Carmo de Minas, Caxambu, Conceição do Rio Verde, Itamonte, Itanhandu, Jesuânia, Lambari, Olímpio Noronha, Passa Quatro, Pouso Alto, São Lourenço, São Sebastião do Rio Verde, Soledade de Minas
São Sebastião do Paraíso	Arceburgo, Cabo Verde, Guaranésia, Guaxupé, Itamogi, Jacuí, Juruáia, Monte Belo, Monte Santo de Minas, Muzambinho, Nova Resende, São Pedro da União, São Sebastião do Paraíso, São Tomás de Aquino
Varginha	Boa Esperança, Campanha, Campo do Meio, Campos Gerais, Carmo da Cachoeira, Coqueiral, Elói Mendes, Guapé, Ilícinea, Monsenhor Paulo, Santana da Vargem, São Bento Abade, São Thomé das Letras, Três Corações, Três Pontas, Varginha

Fonte: Adaptado de FJP (2009) e Pereira (2008)

Apêndice B Entrevistas realizadas nos municípios selecionados da região sul de Minas Gerais, com membros do executivo e legislativo municipal, 2010

Município selecionado	Mandato 2001-2004							Total de entrevistas por município
	Prefeito	Vice-prefeito	Chefe de gabinete	Secretário/diretor administração/pes soal	Secretário/diretor de planejamento	Presidente da câmara	Vereador	
Areado	1			1		1		3
Espírito Santo do Dourado	1	1					1	3
São Pedro da União	1		1				1	3
Perdões			2	1			1	4
São Vicente de Minas	1	1	1				2	5
Turvolândia	1	1	1	1	1	2		7
Córrego do Bom Jesus		1		1			2	4
Ibitiura							2	2
Piranguçu	1					1	2	3
São Sebastião da Bela Vista	1		1			1		3
Machado	1					1		2
Carvalhópolis	1		1				2	4
São Tomás de Aquino	1			1		1	3	5
Ibiraci	1		1	2		1	2	7
Bom Sucesso	1		1	1		2		5
Santo Antônio do Amparo	1	1	1					3
Total de Mandato 2001-2004	13	5	10	8	1	10	18	65

“continua”

Apêndice B “conclusão”

Município selecionado	Mandato 2005-2008							Total de entrevistas por município
	Prefeito	Vice-prefeito	Chefe de gabinete	Secretário/diretor administração/pes soal	Secretário/diretor de planejamento	Presidente da câmara	Vereador	
Areado	1	1					1	3
Espírito Santo do Dourado							2	2
São Pedro da União		1	1		1		1	4
Perdões	1	1			1		2	5
São Vicente de Minas								0
Turvolândia	1	1	1	1		1		5
Córrego do Bom Jesus		1		1			1	3
Ibitiura		1						1
Piranguçu	1	1		2		1		5
São Sebastião da Bela Vista		1				2		3
Machado			1				1	2
Carvalhópolis							2	2
São Tomás de Aquino							2	2
Ibiraci	1		1				2	4
Bom Sucesso				2			2	4
Santo Antônio do Amparo	1		1	1		1	1	5
Total de mandato 2005-2008	6	8	5	7	2	5	17	50
Total de entrevistados	19	13	15	15	3	15	35	115

Fonte: Adaptado pelo autor

Apêndice C Questões formuladas e síntese das respostas

Instrumentos jurídicos básicos para a gestão do território municipal	
<p>Quais as principais dificuldades, problemas ou entraves em relação à aplicação desses instrumentos?</p> <p>Como foram utilizados estes instrumentos em sua gestão?</p> <p>Em sua opinião, a existência ou não de instrumentos de gestão, como código de obras, lei de parcelamento do solo, lei de zoneamento e cobrança de IPTU, facilita ou dificulta o desenvolvimento da gestão municipal? Por quê?</p>	
Agente político	Síntese da resposta
Prefeitos e vice-prefeitos	<p>Os gestores sugerem que o cumprimento dos instrumentos jurídicos não contribui para melhorar a gestão do território municipal. Reconhecem que os mesmos estão defasados e que o custo de cobrança, em especial do IPTU, seria oneroso, tanto do ponto de vista político quanto financeiro. Não houve demonstração de interesse em atualizar a legislação e os cadastros vigentes.</p> <p>Quanto à utilização do instrumento, verifica-se a preocupação com o aumento da arrecadação própria e, muito pouco, com a gestão do território. Não são estabelecidas metas e objetivos de curto, médio e longo prazos para a atualização e operacionalização destes instrumentos de gestão.</p>
Chefes de gabinete, secretários ou diretores de planejamento, administração e finanças	<p>As plantas do IPTU (plantas genéricas de valores) estão defasadas e o custo de atualização é por demais elevado. Para este grupo, a atualização e a cobrança não contribuiriam para aumentar significativamente as receitas próprias municipais. Diante disso, os gestores municipais, segundo estes agentes públicos, preferem atuar com os recursos oriundos das transferências intergovernamentais (FPM, principalmente).</p>
Presidentes de câmaras e vereadores	<p>As leis são antigas e não são aplicadas adequadamente. Não há fiscalização suficiente. Os recursos arrecadados são reduzidos, especialmente com o IPTU. Os prefeitos preferem não cobrar para não se indisporerem com a população.</p> <p>Para parte deste grupo, os moradores não estão preparados, por isso as leis não são aplicadas.</p>
Formas de construção e utilização dos planos diretores municipais.*	
<p>Em sua opinião, a existência ou não de instrumentos de gestão, como plano diretor municipal, facilita ou dificulta o desenvolvimento da gestão municipal? Por quê?</p>	
Agente político	Síntese da resposta
Prefeitos e vice-prefeitos	<p>A exigência legal obrigou a elaboração do Plano. A participação da população foi mínima, apesar dos convites. Na sua construção foi possível atualizar e incorporar outros instrumentos de gestão territorial, como as leis de uso e ocupação dos solos, do parcelamento e as plantas genéricas de valores.</p>

“continua”

Apêndice C “continuação”

Agente político	Síntese da resposta
Chefe de gabinete	A população local, embora convidada, não participou de maneira efetiva na elaboração do Plano.
Secretários ou diretores de planejamento, administração e finanças	O plano diretor municipal não é utilizado como elemento orientador das políticas de desenvolvimento das atividades urbanas nos municípios. A sua elaboração cumpre a legislação.
Presidentes de câmara e vereadores	Os planos diretores só foram elaborados para cumprir as exigências legais. Foram construídos por empresas contratadas e a população não participou. A câmara ainda não aprovou (no caso de Machado) e o plano já necessita de atualização. A população não se interessa pelo plano, que não é executado.
Elaboração e utilização Plano Plurianual de Ação (PPA) Qual sua opinião sobre o Plano Plurianual de Ação?	
Agente político	Síntese da resposta
Prefeitos e vice-prefeitos	Uma parte dos prefeitos afirmou que o PPA é importante, porém, este mesmo grupo informou que ele não é implementado, por insuficiência de recursos. A outra parte alegou que só elabora o PPA porque existe a obrigatoriedade. Ambos os grupos, no entanto, afirmaram que o plano não é cumprido, pois eles procuram atender, em primeiro lugar, às demandas mais urgentes da população, em especial nas questões de saúde e transporte, especialmente conservação de estradas vicinais. Uma das dificuldades apontadas, além da escassez e da vinculação dos recursos (para saúde e educação), é o desinteresse das populações locais em participar do processo de construção do plano.
Chefes de gabinete	Os planos são elaborados apenas para o cumprimento das exigências legais. A população e a câmara não fiscalizam porque, na maioria das vezes, desconhecem seu conteúdo. Contribui apenas para aumentar os serviços na prefeitura (burocracia).
Secretários ou diretores de planejamento, administração e finanças	A elaboração do plano enfrenta dificuldades de ordem técnica devido à sua complexidade. Não há participação da câmara de vereadores e da população, tanto na construção quanto no acompanhamento. Os vereadores desconhecem, em grande medida, os mecanismos de construção, acompanhamento e avaliação. As prioridades da gestão são definidas de acordo com os critérios políticos.
Presidentes de câmara e vereadores	Os edis acreditam que o PPA seja elaborado apenas para atender a uma formalidade. O poder executivo não cumpre com o proposto e as câmaras municipais não fiscalizam. Não há participação direta da sociedade na elaboração e acompanhamento da execução. Os PPAs são copiados de uma gestão para outra.

“continua”

Apêndice C “continuação”

Situação atual e necessidade de servidores públicos municipais qualificados	
<p>Em sua gestão houve concurso público para funcionários municipais?</p> <p>Quais os principais problemas ou entraves para a capacitação dos servidores públicos municipais? Por quê?</p> <p>A prefeitura tem alguma responsabilidade pela formação de seus servidores?</p> <p>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?</p> <p>A quantidade e a qualidade de servidores atual se traduzem em eficiência administrativa? Quais os entraves ou problemas a este respeito?</p> <p>Qual sua opinião com relação ao número de servidores públicos na administração municipal? Esse número é suficiente, insuficiente ou excessivo? Por quê?</p>	
Agente político	Síntese das respostas
Prefeitos e vice-prefeitos	<p>Este grupo de gestores públicos acredita na alta importância de servidores públicos qualificados e capacitados. Há o entendimento de que servidores com curso superior, nas áreas de administração e atendimento à população, podem contribuir para melhorar a qualidade dos serviços oferecidos pela população.</p> <p>Em todas as gestões pesquisadas ocorreram concursos públicos.</p>
Chefes de gabinete	<p>Os concursos são importantes para o ingresso de novos servidores qualificados. Observam-se, ainda, alguns desvios de funções. Nem sempre o concurso seleciona o servidor adequado para as funções determinadas.</p> <p>O número de funcionários é insuficiente em algumas áreas, como a saúde e a educação. Não há possibilidade de mais contratações devido aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Não são realizadas avaliações de desempenho sistemáticas, com exceção do quadro do magistério, que tem um plano de carreira.</p>
Secretários ou diretores de planejamento, administração e finanças	<p>Os concursos foram realizados em todas as prefeituras pesquisadas, cuja finalidade, em alguns casos, era efetivar servidores contratados antes da promulgação da Constituição de 1988 e, em outro, para possibilitar o ingresso de novos servidores. A realização dos concursos seguiu, em boa medida, determinações judiciais ou orientação do Tribunal de Contas do Estado ou do Ministério Público.</p> <p>Os novos funcionários, especialmente os de nível superior, estão contribuindo para melhorar a administração. Ainda assim, é necessária a contratação de empresas especializadas para a realização de tarefas especializadas, como a contabilidade pública e a folha de pagamentos.</p>

“continua”

Apêndice C “continuação”

Agente político	Síntese da resposta
Presidentes de câmara e vereadores	Este grupo percebe a necessidade de funcionários capacitados e qualificados. Mas também observa que os gestores não incentivam a elevação do grau de escolaridade dos servidores. Segundo os vereadores, os prefeitos não incentivam os funcionários a aumentar a escolaridade, por insuficiência de recursos e ausência de planos de carreiras. Este último, elaborado apenas para as carreiras de educação e, em alguns casos, também para a área de saúde.
Situação dos gastos vinculados à saúde e educação.	
Qual a sua opinião quanto à obrigatoriedade de cumprimento do percentual estabelecido em leis para a aplicação de recursos em áreas como saúde, educação? Em sua gestão, qual foi o esforço da gestão pública municipal para investir em educação, em termos orçamentários? Foi suficiente para atender à demanda? Quais os principais problemas? Em sua gestão, qual foi o esforço da gestão pública municipal para investir em saúde, em termos orçamentários? Foi suficiente para atender à demanda?	
Agente político	Síntese das respostas
Prefeitos e vice-prefeitos	Os recursos para educação são suficientes para o atendimento das demandas. Aqueles destinados à saúde são insuficientes. É preciso gastar mais do que o mínimo exigido na LRF (15%) e, ainda assim, não se consegue atender a todas as demandas.
Chefe de gabinete secretários ou diretores de planejamento, administração e finanças	A maior demanda ocorre para atendimentos na área de saúde. Não é possível fazer previsões de atendimento confiáveis, pois ocorre aumento de demanda na época da colheita do café. Os limites mínimos de recursos para a educação (25% da receita de tributos e transferências) são mais que suficientes e, de outro lado, os da saúde (15%) são insuficientes.
Presidente de câmaras e vereadores	O importante é gastar com saúde, pois é a maior demanda da população. Os gastos com atendimentos são realizados quando há demanda por parte da população. Em município de pequeno porte não é possível planejar e executar os atendimentos de saúde.
Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e dos limites de gastos com pessoal	
Qual a sua opinião sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal? Quais as maiores dificuldades para o cumprimento dessa lei? Qual a sua opinião quanto à obrigatoriedade de cumprimento do percentual estabelecido na LRF para as despesas com pessoal?	

“continua”

Apêndice C “continuação”

Agente político	Síntese das respostas
Prefeitos e vice-prefeitos	Não houve consenso entre o grupo de prefeitos e vice-prefeitos entrevistados. Uma parte concorda que a LRF contribuiu para organizar o sistema de finanças públicas, reduzindo os desvios e os desperdícios. Outro grupo entende que a LRF contribui para dificultar as ações da administração local, com a imposição de regras muito rígidas. As dificuldades no cumprimento dos limites máximos legais (60% da receita corrente líquida) devem-se à forte dependência dos recursos do FPM, que estão oscilando.
Chefe de gabinete	As transferências de serviços por parte dos estados e da União, sem a devida contrapartida de recursos financeiros, aumentaram os gastos dos municípios.
Secretários ou diretores de planejamento, administração e finanças	A LRF dificulta a contratação de pessoal. Em alguns municípios há muita dificuldade em cumprir os limites máximos exigidos, pois dependem, em grande parte, das transferências do FPM, que têm variado.
Presidentes de câmaras e vereadores	Este grupo entende que as normas impostas na LRF contribuíram para tornar mais eficientes e transparentes os gastos da gestão pública municipal e, com isso, facilitar o processo de fiscalização por parte da sociedade e do legislativo municipal.
Situação e dificuldades de ampliação das receitas tributárias próprias	
Quais as dificuldades para a arrecadação de tributos no município? Por quê?	
Agente político	Síntese das respostas
Prefeitos e vice-prefeitos	Existe uma grande dificuldade em ampliar as receitas próprias. Nos municípios de pequeno porte, a população é carente e não consegue pagar altos tributos, principalmente IPTU.
Chefe de gabinete	Os municípios deveriam cobrar mais os tributos devidos. Os gestores não o fazem por questões políticas.
Secretários ou diretores de planejamento, administração e finanças	As leis municipais estão defasadas e as plantas genéricas de valores e o cadastro do IPTU são antigos. O custo de atualização destas ferramentas é elevado, o que, em grande parte das vezes, inviabiliza sua atualização.
Presidentes de câmaras e vereadores	A maioria dos municípios contenta-se com os recursos das transferências intergovernamentais, principalmente FPM. O aumento das receitas próprias, em especial o IPTU, provoca desgastes políticos aos gestores. Como a arrecadação de tributos por parte dos municípios gera insatisfação dos eleitores, os gestores preferem administrar apenas com os recursos das transferências intergovernamentais.

Fonte: Dados da pesquisa

* Apenas três municípios elaboraram planos diretores (Bom Sucesso, Ibiraci e Machado), embora todos os entrevistados tenham respondido sobre sua importância.