



**FABIANA KENIA SILVA COSTA**

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE INGAÍ-MG: UMA  
AVALIAÇÃO INTERPRETATIVA**

**LAVRAS – MG**

**2019**

**FABIANA KENIA SILVA COSTA**

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE INGAÍ-MG: UMA AVALIAÇÃO  
INTERPRETATIVA**

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

Dr. José Roberto Pereira  
Orientador

**LAVRAS – MG  
2019**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Costa, Fabiana Kenia Silva.

Gestão pública municipal de Ingaí-MG : uma avaliação  
interpretativa / Fabiana Kenia Silva Costa. - 2019.

98 p.

Orientador(a): José Roberto Pereira.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de  
Lavras, 2019.

Bibliografia.

1. Índice de gestão pública municipal. 2. Ingaí. 3.  
Administração pública. I. Pereira, José Roberto. II. Título.

**FABIANA KENIA SILVA COSTA**

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE INGAÍ-MG: UMA AVALIAÇÃO  
INTERPRETATIVA  
MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT OF INGAÍ-MG: AN INTERPRETATIVE  
EVALUATION**

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

APROVADA em 02 de julho de 2019.

Dr. André Pimenta Freire UFLA

Dr. João Batista Rezende FJP

Dr. José Roberto Pereira

Orientador

**LAVRAS – MG**

**2019**

## RESUMO

Os indicadores de gestão pública são ferramentas criadas para auxiliar no processo de tomada de decisão estratégica, contribuindo para uma atuação mais eficiente e eficaz da administração. Tendo em vista essa consideração, na presente pesquisa buscou-se analisar de forma específica os resultados do Índice de Gestão Pública Municipal (IGPM) do município de Ingaí, assim como a interpretação feita por membros de sua classe política e de conselhos gestores de políticas públicas em relação à atual (2017-2020) e às duas últimas administrações municipais (2009-2012 e 2013-2016). O índice é dividido em quatro dimensões de atuação da administração pública, quais sejam: dimensão sociopolítica, institucional-administrativa, econômico-financeira e socioambiental. Essas categorias de análise permitem delimitar os modelos de gestão pública predominantes em um município. Os resultados da dimensão sociopolítica apontaram a existência de quatro consórcios públicos e oito conselhos gestores de políticas públicas. No que diz respeito à dimensão institucional-administrativa, Ingaí não possui nenhuma entidade de administração indireta e entre os instrumentos legais de planejamento possui apenas o código de obras, a lei de perímetro urbano e a lei de tombamento. Na dimensão econômico-financeira são aplicados como instrumentos de arrecadação o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU), o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) e algumas taxas. Com relação à dimensão socioambiental Ingaí não possui nenhuma legislação que verse sobre o meio ambiente, o serviço de limpeza urbana é feito por servidores da própria prefeitura, a coleta dos resíduos não ocorre de forma seletiva e a água do município é tratada ao passo que o esgoto é jogado diretamente em um córrego. Foi possível identificar que não existe uma predominância ainda que de forma incipiente de nenhuma das dimensões de análise, indicando que o município apropria-se parcialmente de traços dos diferentes modelos de administração pública.

**Palavras-chave:** Índice de Gestão Pública Municipal. Ingaí. Administração Pública.

## ABSTRACT

Public management indicators are tools created to aid in the strategic decision-making process, contributing to a more efficient and effective management performance. In view of this consideration, the present research aimed to analyze in a specific way the results of the Municipal Public Management Index (IGPM) of the municipality of Ingaí, as well as the interpretation made by members of its political class and public policy management councils (2017-2020) and the last two municipal administrations (2009-2012 and 2013-2016). The index is divided into four dimensions of public administration, namely: socio-political, institutional-administrative, economic-financial and socio-environmental dimensions. These categories of analysis allow delimiting the predominant public management models in a municipality. The results of the sociopolitical dimension indicated the existence of four public consortia and eight public policy management councils. Regarding the institutional-administrative dimension, Ingaí does not have any indirect administration entity and among the legal instruments of planning it only have the code of works, the law of urban perimeter and the law of tipping. In the economic-financial dimension, tax on urban property and territorial property (IPTU), service tax of any kind (ISSQN) and some fees are used as collection instruments. Regarding the socio-environmental dimension, Ingaí does not have any legislation that deals with the environment, the urban cleaning service is done by the city's own servers, does not is performed selective waste collection and the water of the municipality is treated while the sewage is thrown directly into a stream. The study identified that there is not a predominance of any of the dimensions of analysis, indicating that the municipality partially appropriates traits of the different models of public administration.

**Keywords:** Municipal Public Management Index. Ingaí. Public administration.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO.....   | 7  |
| 2 ÍNDICE DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: uma análise de seus indicadores e variáveis.....  | 10 |
| 2.1 Dimensão Sociopolítica.....   | 13 |
| 2.2 Dimensão Institucional-Administrativa.....  | 14 |
| 2.3 Dimensão Econômico-Financeira.....  | 18 |
| 2.4 Dimensão Socioambiental .....   | 19 |
| 3 CONTEXTO HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE INGAÍ.....   | 21 |
| 4 ÍNDICES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....   | 23 |
| 5 GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: uma análise bibliográfica.....  | 36 |
| 6 PARADIGMAS DE GESTÃO PÚBLICA E SUAS DIMENSÕES .....   | 51 |
| 7 METODOLOGIA.....  | 58 |
| 7.1 Pesquisa bibliográfica.....   | 58 |
| 7.2 Análise da Composição do IGPM para o município de Ingaí .....   | 59 |
| 7.3 Pesquisa de Campo.....  | 73 |
| 7.4 Análise e Interpretação dos Resultados da Pesquisa .....  | 74 |
| 8 A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE INGAÍ PELO IGPM E NA INTERPRETAÇÃO DE SUA CLASSE POLÍTICA E DE MEMBROS DE CONSELHOS GESTORES..... | 76 |
| 8.1 Dimensão Sociopolítica.....   | 76 |
| 8.2 Dimensão Institucional-Administrativa.....  | 80 |
| 8.3 Dimensão Econômico-Financeira.....  | 81 |
| 8.4 Dimensão Socioambiental .....   | 82 |
| 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 84 |
| REFERÊNCIAS .....   | 86 |
| APÊNDICE A – Roteiro de entrevista .....  | 97 |

## 1 INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros adquiriram o status de ente federado com a promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu sua autonomia política, normativa, administrativa e financeira. A partir desse momento, os municípios assumiram uma série de responsabilidades com a transferência de competências das esferas superiores para o nível local.

Nesse contexto de ampliação da importância administrativa dos municípios índices e indicadores para avaliação e monitoramento de sua gestão fazem-se presentes e necessários. Esses instrumentos são relevantes como forma de averiguar a eficiência e eficácia da administração pública municipal, possibilitando um melhor direcionamento de suas ações.

Tendo em vista que existe grande discrepância na capacidade estrutural que cada município dispõe para a resolução de seus problemas políticos, econômicos, institucionais e ambientais, o trabalho de Pereira e Rezende (2017) propôs o Índice de Gestão Pública Municipal (IGPM) com base em dados dos 853 municípios de Minas Gerais como referência para a análise dos municípios brasileiros.

O IGPM apresenta de forma sintética um conjunto de aspectos da realidade ao agregar em um único número uma série de informações distintas. O índice é estruturado em quatro dimensões. A dimensão sociopolítica envolve a articulação do poder público municipal com outros entes federados e a participação da sociedade civil na gestão. A dimensão institucional-administrativa abrange o planejamento das ações estatais, a qualificação dos servidores e a descentralização administrativa. A dimensão econômico-financeira compreende o planejamento financeiro por meio de mecanismos de arrecadação tributária. E a dimensão socioambiental diz respeito à utilização dos recursos naturais do município. Cada dimensão subdivide-se em indicadores e variáveis relacionadas. O resultado do IGPM varia de 0 a 1, de forma que quanto mais próximo de 1 melhor a avaliação da gestão.

As dimensões mencionadas permitem a interpretação do modelo de gestão pública predominante em um município. São quatro os paradigmas administrativos, quais sejam: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e gestão social. O patrimonialismo é marcado pelo personalismo, clientelismo, nepotismo e troca de favores, características próprias do Estado absolutista. A burocracia tem por características principais o formalismo, a impessoalidade e a clara distinção entre público e privado. O gerencialismo é particularizado pela ênfase nos resultados, no planejamento e na descentralização. E a gestão social, por sua vez, tipifica-se pela inserção da sociedade civil no processo político. A vertente social

privilegia a dimensão sociopolítica no processo de tomada de decisão, enquanto o gerencialismo enfatiza as dimensões institucional-administrativa e econômico-financeira.

Os autores Pereira e Rezende (2017) elencaram os dez municípios mineiros que apresentam os melhores e piores indicadores de gestão. O município de Ingaí, localizado no sul do estado, figura com o pior índice, sendo este igual à zero, indicando a ausência de condições essenciais ao exercício de uma boa governança.

Haja vista que os indicadores auxiliam na interpretação da realidade, mas não substituem a análise qualitativa (KAYANO; CALDAS, 2002), levanta-se o seguinte problema de pesquisa: **considerando os elementos constitutivos do IGPM e os resultados alcançados, como a classe política e os integrantes de conselhos gestores da cidade de Ingaí avaliam a atual e as duas últimas gestões públicas municipais?**

Assim, **o objetivo geral deste trabalho consiste em analisar os resultados do Índice de Gestão Pública Municipal para o município de Ingaí e confronta-los com a avaliação da classe política e dos integrantes de conselhos gestores em relação a atual e as duas últimas administrações.** Para alcançar esse objetivo foram delineados três objetivos específicos, sendo eles:

a) Analisar os resultados dos indicadores do IGPM que classificou o município de Ingaí em último lugar na gestão pública municipal dentre os 853 municípios mineiros.

b) Identificar e analisar a interpretação que prefeito, vice-prefeito e vereadores da atual e das duas últimas gestões, assim como os integrantes de conselhos gestores de Ingaí fazem sobre a gestão pública do município.

c) Confrontar a avaliação da classe política e dos integrantes de conselhos gestores em relação a atual e as duas últimas administrações com a análise e interpretação dos resultados do IGPM para o município supracitado à luz dos paradigmas teóricos que orientam as práticas de gestão da administração pública.

A justificativa dessa pesquisa reside em dois argumentos centrais. Em primeiro lugar, a despeito da importância da esfera local há relativamente pouca literatura acadêmica sobre a mesma. Sendo neste trabalho feita a análise articulada de um índice de gestão municipal e a presença de características de modelos de administração pública, temas usualmente analisados de forma separada. No campo prático, a visualização das informações do índice pode auxiliar o município na definição de ações estratégicas de governo, no intuito de promover um melhor gerenciamento das áreas de atuação estatal identificadas como menos ressaltadas na administração.

Para reunir os elementos necessários à análise pretendida, esta dissertação foi organizada da seguinte forma. No próximo capítulo discute-se teoricamente a constituição do IGPM, índice que embasa a dissertação. O Capítulo 3 trata do contexto do município de Ingaí, apresentando informações sobre sua localização, economia, história e tradição. O Capítulo 4 apresenta índices de avaliação da gestão municipal desenvolvidos em trabalhos anteriores. O Capítulo 5 aborda a produção científica nacional e internacional dos últimos dez anos acerca da gestão pública municipal. O Capítulo 6 discorre sobre as características dos modelos de gestão pública (patrimonialista, burocrático, gerencial e social) apresentando suas dimensões de análise correspondentes (sociopolítica, institucional-administrativa, econômico-financeira e socioambiental). A metodologia utilizada para a consecução desta pesquisa é contemplada no capítulo seguinte, que versa sobre os procedimentos adotados para a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo, assim como a análise da composição do índice do município de Ingaí e a análise e interpretação dos resultados obtidos. No Capítulo 8, os resultados obtidos no processo de investigação são expostos. Por fim, no último capítulo são apresentadas as conclusões deste trabalho.

## 2 ÍNDICE DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: uma análise de seus indicadores e variáveis

Paes de Paula (2005) aponta três dimensões fundamentais para análise da gestão pública, são elas: dimensão econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica. A dimensão econômico-financeira está relacionada aos problemas do campo das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária. A dimensão institucional-administrativa “abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, 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” (PAES DE PAULA, 2005, p. 40). A dimensão sociopolítica compreende problemas relacionados às relações entre Estado e sociedade, envolvendo o direito dos cidadãos e sua participação na gestão pública.

Acrescenta-se a essas a dimensão socioambiental que “diz respeito à forma como a administração pública utiliza, economicamente, os recursos naturais de que dispõe orientada pelo interesse público e pela construção do bem comum” (PEREIRA; REZENDE, 2017, p. 157). O objetivo dessa dimensão é analisar a utilização dos recursos naturais no fortalecimento da economia local.

O Índice de Gestão Pública Municipal (IGPM) fundamenta-se nas quatro dimensões supracitadas. Ligados a essas dimensões estão 10 indicadores, que por sua vez abrangem 43 variáveis. Os indicadores e variáveis que integram o IGPM estão relacionados no Quadro 1.

Quadro 1– Composição do IGPM (continua)

| <b>DIMENSÕES</b> | <b>INDICADORES</b>   | <b>VARIÁVEIS</b>  |
|------------------|--|---|
| 1. SOCIOPOLÍTICA | 1.1. Articulações interinstitucionais com outros entes federativos | 1.1.1. Total de consórcios públicos                       |
|                  |  | 1.1.2. Convênio/RCL (Receita Corrente Líquida)            |
|                  | 1.2. Existência e funcionamento de conselhos gestores              | 1.2.1. Conselhos gestores da área da educação             |
|                  |  | 1.2.2. Conselhos gestores e instrumentos da área da saúde |
|                  |  | 1.2.3. Conselhos gestores da área dos direitos humanos    |

Quadro 1– Composição do IGPM (continua)

| <b>DIMENSÕES</b>                                | <b>INDICADORES</b>                                    | <b>VARIÁVEIS</b>  |
|---|---|---|
| 1. SOCIOPOLÍTICA                                | 1.2. Existência e funcionamento de conselhos gestores | 1.2.4 Existência de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) |
| 2. INSTITUCIONAL-ADMINISTRATIVA                 | 2.1. Existência de administração indireta             | 2.1.1. Existência ou não  |
|   | 2.2. Funcionários com nível superior                  | 2.2.1. Participação de funcionários com ensino superior na administração            |
|   | 2.3. Instrumentos de planejamento                     | 2.3.1. Plano diretor  |
|   |   | 2.3.2. Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social                 |
|   |   | 2.3.3. Legislação sobre área e/ou zona de especial interesse                        |
|   |   | 2.3.4. Lei de perímetro urbano  |
|   |   | 2.3.5. Legislação sobre parcelamento do solo  |
|   |   | 2.3.6. Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo                        |
|   |   | 2.3.7. Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir      |
|   |   | 2.3.8. Legislação sobre contribuição de melhoria                                    |
|   |   | 2.3.9. Legislação sobre operação urbana consorciada                                 |
|   |   | 2.3.10. Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança                            |
|   |   | 2.3.11. Código de obras   |
|   |   | 2.3.12. Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico     |
|   |   | 2.3.13. Legislação sobre servidão administrativa                                    |
| 2.3.14. Legislação sobre tombamento             |   |   |
| 2.3.15. Legislação sobre unidade de conservação |   |   |

Quadro 1 – Composição do IGPM (conclusão)

| <b>DIMENSÕES</b>                | <b>INDICADORES</b>  | <b>VARIÁVEIS</b>  |
|---------------------------------|---|---|
| 2. INSTITUCIONAL-ADMINISTRATIVA | 2.3. Instrumentos de planejamento                               | 2.3.16. Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia       |
|                                 |   | 2.3.17. Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano                  |
|                                 |   | 2.3.18. Legislação sobre direito de superfície                                |
|                                 |   | 2.3.19. Legislação sobre regularização fundiária                              |
|                                 |   | 2.3.20. Legislação sobre legitimação de posse                                 |
|                                 |   | 2.3.21. Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental                   |
| 3. ECONÔMICO-FINANCEIRA         | 3.1. Instrumentos de controle da arrecadação                    | 3.1.1. IPTU   |
|                                 |   | 3.1.2. ISSQN  |
|                                 |   | 3.1.3. Taxa   |
|                                 |   | 3.1.4. Existência de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos |
|                                 |   | 3.1.5. Existência de mecanismos de restrição à implantação de empreendimentos |
|                                 | 3.2. Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) | 3.2.1 IDTE  |
| 4. SOCIOAMBIENTAL               | 4.1. Utilização das terras                                      | 4.1.1. Índice de ocupação dos solos   |
|                                 |   | 4.1.2. Indicador do nível tecnológico da agropecuária                         |
|                                 |   | 4.1.3. Índice de monocultura  |
|                                 | 4.2. Estrutura fundiária  | 4.2.1. Índice de Gini invertido   |
|                                 |   | 4.2.2. Índice de agricultores familiares por município                        |
|                                 | 4.3. Compensação pela exploração de recursos naturais           | 4.3.1. Compensação financeira pela exploração dos recursos minerais (CEFEM)   |
|                                 |   | 4.3.2. (CFERH) - Contribuição financeira pela exploração de recursos hídricos |
|                                 |   | 4.3.3. ICMS - Ecológico   |

Fonte: Pereira e Rezende (2017, p. 119-20).

A seguir é detalhada a composição de cada dimensão especificando seus indicadores e variáveis.

## **2.1 Dimensão Sociopolítica**

Esta dimensão possui dois indicadores que visam identificar a participação da sociedade civil na gestão pública e a constituição de novos arranjos institucionais a partir dos consórcios e convênios firmados pela administração municipal.

O primeiro indicador são as articulações interinstitucionais com outros entes federativos, que abrangem o total de consórcios públicos e o montante de transferências recebidas pela administração em função dos convênios como relação da receita corrente líquida do município. Os consórcios públicos são associações pactuadas entre dois ou mais entes. Sua relevância está na viabilização da ação cooperativa para execução de atividades de interesse comum dos entes consorciados, o que permite economia de recursos, dado o aumento do poder de barganha. Podem ser estabelecidos em escala vertical, ou seja, entre unidades diferentes da federação (União, estados e municípios) ou na escala horizontal envolvendo unidades federativas de mesmo nível podendo ser interestadual ou intermunicipal. Os convênios também objetivam a gestão associada de serviços públicos com a diferença de serem estabelecidos entre entidades públicas ou entre estas e organizações privadas sem fins lucrativos, além de constituir-se por meio de um acordo e não de forma contratual.

O segundo indicador corresponde à existência e funcionamento de conselhos gestores nas áreas de educação, saúde, direitos humanos, abrangendo o direito da criança e do adolescente, igualdade racial, direitos do idoso, direitos da pessoa com deficiência, direitos das lésbicas, gays, bissexuais, travesti e transexuais, e direito da juventude, e a existência de conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS). Os conselhos gestores são órgãos colegiados compostos por representantes estatais e da população incumbidos de realizarem reuniões periódicas para discussão e proposição de diretrizes para sua área de atuação, assim como avaliação, fiscalização e controle dos serviços públicos, entre outras atribuições estabelecidas em seus regimentos internos. Alguns conselhos são de criação obrigatória, dada a imposição legal de sua existência para o recebimento de recursos públicos.

Os CMDRS foram constituídos principalmente a partir de uma demanda do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que estabelece sua obrigatoriedade para o recebimento de recursos de sua linha de infraestrutura e serviços

(ABRAMOVAY, 2001). O conselho conta com a participação de produtores rurais e integrantes da administração na busca pelo desenvolvimento rural local.

## **2.2 Dimensão Institucional-Administrativa**

A dimensão institucional-administrativa objetiva identificar parâmetros de descentralização, profissionalização dos servidores públicos e planejamento governamental, para isto subdivide-se em três indicadores.

A descentralização é vista do ponto da existência ou não de administração indireta. A administração indireta é composta por entidades com personalidade jurídica própria que se encontram vinculadas aos órgãos da administração direta, possuindo, no entanto, autonomia. Possui quatro formas, sendo: autarquia ou fundação, quando presta serviço público ou de interesse público, e empresa pública ou sociedade de economia mista quando explora atividade econômica (PALUDO, 2010).

Na consideração da profissionalização dos servidores, o índice considera a participação de funcionários com ensino superior na administração municipal. Isto se justifica pelo pressuposto de que estes agregam capacidade técnica especializada contribuindo para o desenvolvimento das organizações públicas.

O terceiro indicador corresponde aos instrumentos de planejamento. Cabe neste caso comentário acerca dos considerados na composição do índice. A Constituição Federal estabelece que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório para municípios com população superior a 20 mil habitantes (BRASIL, 1988). O Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo da constituição referente à política urbana, expande a obrigatoriedade do plano diretor para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos e cidades nas quais o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4<sup>o</sup> do art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 2001), que diz respeito à prerrogativa do poder público municipal de exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento (BRASIL, 1988).

Outros instrumentos de política urbana regulamentados pelo Estatuto da Cidade são as zonas especiais de interesse social, parcelamento do solo, uso e ocupação do solo, regularização fundiária, usucapião especial de imóvel, concessão de uso especial para fins de moradia, legitimação de posse, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, contribuição de melhoria, operações urbanas consorciadas, zoneamento ambiental, servidão administrativa, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, unidade de conservação, direito de superfície, estudo prévio de impacto ambiental e estudo prévio de impacto de vizinhança. Esses instrumentos são regidos por leis próprias.

As zonas especiais de interesse social são definidas como a parcela de área urbana destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (BRASIL, 2017). Seus objetivos principais são a inclusão da população de baixa renda no direito à cidade por meio da urbanização e regularização de assentamentos precários e delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados destinados a ampliar a oferta de moradias populares entendidas como habitações de interesse social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

A legislação federal que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano estabelece que este pode ser feito mediante loteamento ou desmembramento. O loteamento corresponde à divisão de um terreno em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Já o desmembramento diz respeito à divisão de um terreno em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (BRASIL, 1979).

Relacionada à legislação sobre parcelamento do solo está a lei que determina normas e condições para uso e ocupação do espaço urbano. O objetivo desta última é definir as possibilidades de uso dos terrenos urbanos, podendo estes serem destinados a residências, instituições, atividades industriais ou comerciais, a lei define ainda especificações técnicas para as construções.

A legislação referente à regularização fundiária estabelece medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e para o reconhecimento do direito real de propriedade de seus ocupantes. Entre os instrumentos da regularização fundiária urbana estão a usucapião, a concessão de uso especial para fins de moradia e a legitimação de posse (BRASIL, 2017).

A legislação de usucapião especial de imóvel urbano concede o direito de domínio de área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, a pessoa que a possuir por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, desde que esta não seja proprietária de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001). A concessão de uso especial para fins de moradia parte, praticamente, da mesma definição, com a diferença que a usucapião aplica-se a terrenos particulares, enquanto a concessão de uso especial às áreas de propriedade da União, além de abarcar o direito ao uso e não ao domínio.

A legitimação de posse consiste no ato do poder público de conferir título reconhecendo a posse de determinado imóvel para seus ocupantes discriminando o tempo da ocupação e a natureza da posse. Decorrido o prazo de cinco anos de expedição do título este é convertido em direito real de propriedade, desde que satisfeitos os mesmos requisitos da usucapião (BRASIL, 2017).

A constituição de servidão administrativa é uma forma de intervenção estatal na qual é estabelecido o direito de uso sobre a propriedade alheia, em favor do poder público ou de seus delegatários. O intuito da servidão é garantir a execução de um serviço público ou de obras e serviços de interesse coletivo (MEDEIROS, 2015).

A legislação sobre o direito de superfície determina o direito do proprietário urbano de conceder a outra pessoa o direito de superfície do seu terreno, o que abrange a utilização do solo, subsolo ou espaço aéreo relativo ao terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis (BRASIL, 2001).

A outorga onerosa do direito de construir refere-se à contrapartida financeira do proprietário de um imóvel para aquisição do direito de construir área acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado no município, o que corresponde à relação entre a área edificável e a área do terreno (BRASIL, 2001).

A lei do código de obras estabelece as normas e condições para execução, por agente particular ou público, de toda construção, modificação ou demolição de edificações, bem como para o licenciamento das mesmas pelo município. O código de obras apresenta ainda os parâmetros técnicos para assegurar que as edificações e instalações tenham condições mínimas de segurança, conforto ambiental, higiene, salubridade, harmonia estética e acessibilidade (BELO HORIZONTE, 2009).

O estudo do impacto de vizinhança tem por objetivo determinar os efeitos positivos e negativos de empreendimentos ou atividades na qualidade de vida da população residente na área e em sua proximidade de instalação. Cabe ao município a instituição da lei que define os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependem de

elaboração do estudo para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento (BRASIL, 2001).

A contribuição de melhoria advém do acréscimo do valor do imóvel de propriedade privada localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas. A cobrança tem como limite o custo da obra e faz-se mediante rateio proporcional do custo parcial ou total da obra, entre todos os imóveis incluídos nas zonas beneficiadas. Pode ser exigida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1967).

As operações urbanas consorciadas são o conjunto de intervenções e medidas empreendidas pela administração municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados, com o objetivo de realizar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001).

A Lei de perímetro urbano delimita os limites entre a área urbana e rural de um município. A zona urbana é caracterizada por infraestrutura habitacional, existência de saneamento básico, iluminação pública, calçamento, comércio, escolas e unidades de saúde.

O tombamento, por meio de legislação específica, visa à proteção e conservação dos bens móveis e imóveis declarados de patrimônio histórico e artístico nacional. Os bens tombados são inscritos em um dos quatro livros do tomo, quais sejam: livro do tomo arqueológico, etnográfico e paisagístico, livro do tomo histórico, livro do tomo das belas artes e livro do tomo das artes aplicadas (BRASIL, 1937).

As unidades de conservação ambiental são espaços territoriais com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo poder público contando com regime especial de administração para garantir sua proteção e conservação (BRASIL, 2000).

O zoneamento ecológico-econômico (ZEE) e a avaliação de impactos ambientais são instrumentos da política nacional do meio ambiente. O ZEE é um instrumento de organização do território que estabelece medidas e padrões de proteção ambiental. O território é dividido em zonas de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais. Em seu processo de elaboração e implementação deve primar pela sustentabilidade ecológica, econômica e social, de modo a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais (BRASIL, 2002).

O estudo de impacto ambiental é exigido por lei para licenciamento de atividades que provoquem alterações do meio ambiente. Deve contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de um projeto, bem como identificar e avaliar os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade (CONAMA, 1986).

### 2.3 Dimensão Econômico-Financeira

A dimensão econômico-financeira abarca dois indicadores, os instrumentos de controle da arrecadação e o indicador de desenvolvimento tributário e econômico (IDTE).

Os instrumentos de controle da arrecadação contam com as variáveis Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), taxa, existência de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos e existência de mecanismos de restrição à implantação de empreendimentos. Com exceção dos mecanismos de restrição, os demais instrumentos citados visam à autonomia e sustentabilidade financeira dos municípios.

O IPTU é de competência dos municípios e tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana. Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel (BRASIL, 1966).

O ISSQN é de competência dos municípios e do Distrito Federal e incide sobre a prestação de determinados serviços. O preço do serviço é utilizado como base de cálculo do imposto devido, sendo de 2% o valor da alíquota mínima (BRASIL, 2003).

A cobrança de taxas é de competência da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições. A taxa tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (BRASIL, 1966). Entre os tipos de taxa é possível citar a taxa de poder de polícia, iluminação pública, coleta de lixo, limpeza urbana, incêndio ou combate a sinistros, emissão de documentos, entre outras.

Os mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos, como o próprio nome sugere, visam à atração de atividades produtivas para o município. Entre os tipos de incentivo estão a isenção parcial ou total do IPTU, isenção do ISSQN, isenção de taxas, cessão ou doação de terrenos, entre outros de caráter fiscal ou não (IBGE, 2010a). Em oposição os mecanismos de restrição representam entraves ou desestímulos à implantação de atividades econômicas em um município. O estabelecimento de restrições ocorre em grande medida pelo impacto ambiental decorrente da implantação de determinadas empresas. Entre os mecanismos de restrição estão a tributação e a legislação.

Por fim, tem-se o IDTE, que estabelece uma relação entre as estruturas de arrecadação tributária e produtiva de determinado município. Seu objetivo é extrair conclusões sobre o estágio de desenvolvimento econômico e tributário de um município a partir da verificação das receitas predominantes em sua arrecadação. Para isso, o indicador utiliza as receitas

oriundas de sua base econômica, que incluem as receitas tributárias próprias (RTP) e as transferências do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (TICMS), e as receitas não vinculadas ao seu movimento econômico, que compreende as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (TFPM). O cálculo do IDTE é feito a partir da seguinte fórmula:  $IDTE = RTP + TICMS / TFPM$ . Assim, resultados menores que 1 apontam para a dependência do município com relação ao FPM, o que indica baixo desempenho econômico e tributário, uma vez que este não é determinado pela base econômica. Em contraposição, resultados maiores que 1 assinalam dinamismo da base econômica municipal. Nesses termos, o IDTE é um indicador sintético da suficiência financeira da administração local (FJP, 1998).

## **2.4 Dimensão Socioambiental**

A dimensão socioambiental, por meio dos indicadores de utilização de terras, estrutura fundiária e compensação pela exploração de recursos naturais, visa analisar a utilização dos recursos naturais dos municípios.

A utilização de terras tem por variáveis o índice de ocupação dos solos, o indicador do nível tecnológico da agropecuária e o índice de monocultura. O índice de ocupação dos solos, segundo os autores Amâncio et al. (2008), considera as áreas cultivadas, ocupadas por unidades de preservação ambiental e inundadas para geração de energia elétrica como forma de acompanhamento indireto da produtividade da terra. A produtividade é vista sob o prisma da utilização da terra disponível para uso econômico, que é mensurada a partir da razão entre as áreas utilizadas em atividades econômicas e a área total disponível que poderia ser usada para tal.

O indicador do nível tecnológico da agropecuária procura medir a intensidade tecnológica observada na agricultura e pecuária dos municípios, utilizando-se da produtividade dessas atividades como critério de avaliação.

O índice de monocultura busca captar o grau de especialização da agricultura de um município a partir da identificação da área ocupada por determinada cultura predominante. De acordo com os autores Pereira et al. (2008, p. 65), a monocultura associa-se a impactos sociais, econômicos e ambientais, entre os quais estão o “uso intensivo de agrotóxicos, perda da biodiversidade, rompimento do equilíbrio homeostático do ecossistema, perda da diversidade cultural, concentração de renda, entre outros”. Vista de outro ponto, como observa Rezende, Pereira e Botelho (2013), a monocultura pode contribuir para o

desenvolvimento sustentável, como no caso do eucalipto que permite a redução da extração de madeira de mata nativa e a recuperação de áreas degradadas.

O segundo indicador compreende a estrutura fundiária que engloba o índice de Gini invertido e o índice de agricultores familiares por município. O índice de Gini invertido é uma medida do grau de desigualdade na zona rural por apresentar a concentração dos estabelecimentos agropecuários de um município. O índice de agricultores familiares por município utiliza como parâmetro a proporção do número total de agricultores familiares do município em relação ao número total do estado (AMÂNCIO et al., 2008). Considerando que grande parte da produção nacional provém da agricultura familiar e dada a dimensão dos empreendimentos, esta causa menor impacto ambiental, é possível considerar vantajosa a ocupação de terras por esse tipo de empreendimento, justificando sua inclusão como variável do IGPM.

No que tange ao indicador de compensação pela exploração de recursos naturais, este abrange a compensação pela utilização dos recursos minerais e hídricos, bem como o ICMS ecológico, que é uma forma de compensação financeira para os municípios que protegem o meio ambiente. Nos dizeres de Scaff e Tupiassu (2004, p.170), o ICMS ecológico constitui-se em “compensação financeira aos municípios que sofrem limitações de ordem física para o desenvolvimento produtivo, em razão de seu comprometimento territorial com áreas ambientalmente protegidas”.

A compensação financeira pela exploração de recursos minerais é um recolhimento financeiro previsto em lei como forma de contrapartida pela utilização econômica dos recursos minerais. Este é particionado entre o município produtor, município afetado pela atividade, estado no qual ocorre a exploração e a União, conforme percentuais estabelecidos na lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017.

A contribuição financeira pela exploração de recursos hídricos decorre da utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica e corresponde a 7% do valor da energia gerada. Os valores são distribuídos entre municípios, estados e União (ANEEL, 2018).

### 3 CONTEXTO HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE INGAÍ

Neste capítulo, o objetivo é apresentar informações a respeito do município de Ingaí que constitui o *locus* da pesquisa. As informações foram obtidas, principalmente, a partir do *site* do IBGE e das entrevistas realizadas.

O município de Ingaí localiza-se ao sul do estado de Minas Gerais, na mesorregião do Campo das Vertentes, microrregião de Lavras. Segundo dados do IBGE (2018), a população estimada da cidade, em 2018, era de 2.757 habitantes em uma área de 305,6 km<sup>2</sup>. No censo demográfico de 2010 a população estava dividida entre 38% rural e 62% urbana (IBGE, 2010b). O município não possui bairros, toda a área urbana é designada como centro. Existem algumas comunidades rurais nas quais residem entre cinquenta e cem moradores, são elas: Vila Candinho, Campestre, Bocaina, Mato sem Pau, Vista Alegre, Paulo Freitas, Jaguará, Cachoeirinha, Soca, Tomba e Ajudante.

A base econômica do município fundamenta-se na agropecuária, com destaque para a produção de leite, que movimenta a economia gerando empregos, principalmente, pelo laticínio existente na cidade. As principais culturas agrícolas são o milho, o café, a soja, o eucalipto para fabricação de carvão e o tomate cuja produção vem se expandindo.

Em 2016, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 1,9 salários mínimos. A parcela da população com rendimento nominal mensal per capita de até meio salário mínimo perfazia 34,3%. Já a parcela de pessoas ocupadas em relação à população total era de 19,8%. O PIB per capita anual a preços correntes era de R\$ 20.052,72 (IBGE, 2016).

A lei orçamentária anual do município para o ano de 2018 estimou a receita orçamentária em R\$ 19.734.000,00, sendo sua maioria resultante de transferências correntes, estas no montante de R\$ 19.615.000,00. Ressalta-se a dedução das receitas correntes no valor de R\$ 3.003.600,00 para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB). Entre as receitas correntes aquela de maior vulto seguida das transferências correntes está a receita tributária, no valor de R\$ 613.200,00. Já entre as receitas de capital, do total de R\$ 2.169.000,00, as transferências de capital correspondem a R\$ 1.960.000,00. A despesa orçamentária foi fixada no mesmo valor da receita, em sua distribuição por funções do governo aquelas para as quais foram destinados maiores recursos foram saúde, educação, administração, transporte e urbanismo (CÂMARA MUNICIPAL DE INGAÍ, 2018). Nesse sentido, observa-se a dependência do município em relação às transferências intergovernamentais.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2018), pela lei 18.030, de 12 de janeiro de 2009 (MINAS GERAIS, 2009), a chamada lei Hobin Hood, o município recebeu em 2018 um total de R\$ 1.194.119,57, correspondentes à distribuição do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

No que concerne a sua história, na segunda metade do século XVII o município de Ingaí, naquela época Ingá, já constituía um povoado. Em 1846, passou a Distrito do Município de Lavras do Funil, hoje chamado Lavras. Segundo informações registradas pela municipalidade, em 1890, houve desavença entre moradores do povoado, nesse momento conhecido como Arraial da Ponte. Alguns moradores resolveram sair do Arraial e instalar outro povoado no lugar conhecido como Aliança. A Igreja Matriz foi desmontada e reconstruída no novo local. O povoado foi se formando com terras doadas e compradas, ficando conhecido como Pinheirinhos e a Matriz como de São Sebastião dada à fundação do povoado no dia 20 de janeiro (IBGE, 2018).

O distrito pertenceu a Lavras até 1943, quando o Decreto-lei estadual nº 1058, de 31 de dezembro de 1943 o transferiu para o município de Itumirim. Sua elevação à categoria de município com a denominação de Ingaí ocorreu com a Lei estadual nº 2764, de 30 de dezembro de 1962 (IBGE, 2018). O nome dado à cidade advém da árvore do Ingá encontrada em abundância na região.

De acordo com relatos, a antiga sede do município é hoje uma fazenda de propriedade particular na qual ainda existe um cemitério em ruínas e um cruzeiro onde era uma capelinha. O local é referenciado pelos moradores como “lá na ponte do rio”, localizando-se às margens do Rio Ingaí.

A cidade conta com a tradicional festa da fogueira, sua principal atração turística. Conta-se que a tradição começou com uma promessa feita após um raio cair sobre a igreja e a destruir. As pessoas rogaram a São João Batista para que tal fato não ocorresse novamente, prometendo acender todos os anos uma fogueira na passagem do dia 23 para 24 de junho (IBGE, 2018). A fogueira já chegou à marca de 37 metros de altura. A festa de São João Batista é dividida em duas partes: a religiosa composta de novena, novenário, missas e celebrações e a parte da fogueira na qual além da queima da fogueira ocorrem shows. Antigamente a fogueira era construída pelos próprios moradores com lenhas doadas, que para a chegada ao local da festa eram puxadas em carros de boi e, posteriormente, em caminhões. Hoje a prefeitura é responsável por sua montagem. Foi construída uma área específica para a realização da festa que antes ocorria na praça central da cidade.

#### 4 ÍNDICES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A busca pela melhoria do funcionamento do Estado passa pela avaliação e monitoramento de seu desempenho. A avaliação sistemática e contínua constitui instrumento fundamental para alcançar melhores resultados e uma melhor utilização e controle dos recursos aplicados (COSTA; CASTANHAR, 2003). Assim, cabe a definição de índices e indicadores que permitem além da mensuração do desempenho a comparação deste entre as políticas, programas e entes federados, a exemplo do IGPM que permite a comparação entre municípios.

Na linha de indicadores municipais, Albuquerque (2015) desenvolveu um índice de qualidade da gestão pública municipal (IQGPM) que contempla indicadores das áreas da saúde, educação, trabalho e finanças públicas. A metodologia de cálculo consistiu na aplicação de análise fatorial no grupo de 64 variáveis inicialmente escolhidas e coletadas, resultando na definição de 23 delas agrupadas em 8 fatores para a composição do índice. Foram utilizados dados secundários obtidos a partir dos *sites* do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ALBUQUERQUE, 2015). A seguir, no Quadro 2, são apresentadas as variáveis que compõem o índice.

Quadro 2 – Composição do IQGPM (continua)

| <b>FATOR</b> | <b>VARIÁVEL</b>   | <b>RÓTULO</b>             |
|--------------|---|---------------------------|
| Fator 1      | Estabelecimentos de ensino municipais per capita x 1000                               | Estrutura organizacional  |
|              | Salas de aulas municipais utilizadas per capita x 1000                                |                           |
|              | Número de professores da rede municipal   |                           |
|              | Estabelecimentos de educação infantil municipais per capita x 1000                    |                           |
|              | Estabelecimentos com ensino fundamental na rede de ensino municipal per capita x 1000 |                           |
| Fator 2      | Admissões no setor de Serviços / População x 1000                                     | Emprego - Setor Terciário |
|              | Demissões no setor de Serviços / População x 1000                                     |                           |
|              | Número de empregos formais no setor de Serviços / População x 1000                    |                           |

Quadro 2 – Composição do IQGPM (conclusão)

| <b>FATOR</b> | <b>VARIÁVEL</b>  | <b>RÓTULO</b>                          |
|--------------|--|--|
| Fator 3      | Matrícula inicial da educação infantil na rede de ensino municipal per capita x 1000               | Escolarização-Educação infantil        |
|              | Taxa de escolarização da educação infantil bruta   |  |
|              | Taxa de escolarização da educação infantil líquida   |  |
| Fator 4      | Admissões nos setores Agropecuária, Extrativismo Vegetal, Caça e Pesca / População x 1000          | Emprego - Setor Primário               |
|              | Demissões nos setores Agropecuária, Extrativismo Vegetal, Caça e Pesca / População x 1000          |  |
|              | Número de empregos nos setores Agropecuária, Extrativismo Vegetal, Caça e Pesca / População x 1000 |  |
| Fator 5      | Complementar da Taxa de distorção idade/série no ensino fundamental                                | Aproveitamento- Ensino Fundamental     |
|              | Taxas aprovação no ensino fundamental  |  |
|              | Complementar da Taxa de reprovação no ensino fundamental   |  |
| Fator 6      | Taxa de escolarização no ensino fundamental bruta  | Escolarização-Ensino Fundamental       |
|              | Taxa de escolarização no ensino fundamental líquida  |  |
| Fator 7      | Pessoas cadastradas no Programa Saúde da Família per capita x 1000                                 | Participação Programa Saúde da Família |
|              | Famílias cadastradas no Programa Saúde da Família per capita x 1000                                |  |
| Fator 8      | Pessoal e Encargos Sociais per capita  | Finanças Públicas                      |
|              | Receita Orçamentária per capita  |  |

Fonte: adaptado de Albuquerque (2015, p. 51-52)

O cálculo do índice é feito a partir da fórmula:  $IQGPM = \sum_i [(\% \text{ da variância explicada pelo fator} / \% \text{ da variância explicada total}) \times \text{fator}_i]$ . Na qual:  $\text{fator} = \sum_j (\text{escore fatorial}_j \times \text{variável}_j)$ . O resultado padronizado do IQGPM varia de 0 a 100 e é obtido pela fórmula:  $IQGPM_p = 100 \times [(\text{índice}_i - \text{índice mínimo}) / (\text{índice máximo} - \text{índice mínimo})]$ . O índice foi calculado para todos os 184 municípios cearenses no período de 2009 a 2012, permitindo a comparação e ranqueamento dos mesmos (ALBUQUERQUE, 2015).

Com o objetivo específico de verificar a adoção ou não da administração gerencial pelos municípios, Freitas Junior (2009) desenvolveu o índice de administração pública gerencial municipal (IAPG-M) que foi aplicado aos municípios da região sul do estado de Minas Gerais. Os indicadores utilizados foram divididos em duas categorias de análise encontradas na literatura como representativas da administração pública gerencial, são elas:

dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa. Os indicadores escolhidos abrangem os recursos humanos, instrumentos de gestão, articulações institucionais e participação dos cidadãos na dimensão institucional-administrativa e responsabilidade fiscal e aplicação eficiente dos recursos na dimensão econômico-financeira. Os dados para construção dos indicadores foram obtidos a partir do zoneamento ecológico-econômico de Minas Gerais, do índice mineiro de responsabilidade social e IBGE (FREITAS JUNIOR, 2009). No Quadro 3 são descritos os indicadores e variáveis utilizados no IAPG-M.

Quadro 3 – Composição do IAPG-M (continua)

|  |   |   |
|--|---|---|
| Componente institucional-administrativo                              | Recursos humanos  | Quantidade de funcionários para cada 100 habitantes                               |
|  |   | % de funcionários com ensino superior   |
|  |   | % de funcionários com pós-graduação   |
|  |   | Existência de administração indireta  |
|  | Instrumentos de gestão                                  | Existência de código de obras   |
|  |   | Existência de lei de parcelamento do solo   |
|  |   | Existência de lei de zoneamento   |
|  |   | Existência de plano diretor   |
|  |   | Existência de cobrança de IPTU  |
|  | Articulações interinstitucionais e participação cidadão | Quantidade de conselhos gestores existentes                                       |
|  |   | Existência de consórcios públicos com outros entes federativos                    |
|  |   | Existência de convênio ou parceria com o setor privado                            |
|  |   | Existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal |
|  |   | Participação em comitê de bacia hidrográfica                                      |
|  | Componente econômico-financeiro                         | Responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos                                  |
| Aplicação de recursos em educação - cumprimento do % previsto em lei |   |   |
| Despesas com pessoal - cumprimento do % máximo previsto em lei       |   |   |
| Cumprimento da lei de responsabilidade fiscal                        |   |   |

Quadro 3 – Composição do IAPG-M (conclusão)

|                                 |  |   |
|---------------------------------|--|---|
| Componente econômico-financeiro | Responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos | Cumprimento de limites legais para o endividamento do município |
|                                 |  | Indicador de desenvolvimento tributário e econômico             |
|                                 |  | Participação da dívida na receita corrente líquida              |
|                                 |  | Esforço orçamentário em educação - % orçamento investido        |
|                                 |  | Esforço orçamentário em saúde - % orçamento investido           |

Fonte: Freitas Junior (2009, p.67)

Os indicadores e variáveis possuem pesos distintos estabelecidos a partir de análise fatorial dos componentes. O valor de um indicador é obtido pela soma de cada variável que o compõe multiplicada pelo seu respectivo peso e de forma análoga o cálculo do índice é feito pela soma de cada indicador multiplicado pelo seu peso. O resultado do índice situa-se entre 0 e 1, de modo que quando mais próximo o valor estiver de 1 maior o índice de adoção da administração gerencial (FREITAS JUNIOR, 2009).

O autor chega à conclusão que nenhum dos 177 municípios da região sul de Minas Gerais pode ser considerado gerencialista. No entanto, 39 deles estão em uma posição intermediária apropriando-se parcialmente dos traços desse tipo de gestão. Ingaí aparece na posição 117<sup>o</sup> com índice igual a 0,2599 indicando que colocava em prática 25,99% dos parâmetros utilizados como caracterizadores do gerencialismo.

A Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), por sua vez, desenvolveu os índices FIRJAN de gestão fiscal (IFGF) e de desenvolvimento municipal (IFDM). O IFGF é construído a partir dos resultados fiscais das prefeituras, cujas informações são de declaração obrigatória pelos municípios e disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). O índice tem por indicadores a receita própria, os gastos com pessoal, os investimentos, a liquidez e o custo da dívida. Os quatro primeiros indicadores citados possuem peso 22,5% enquanto o custo da dívida tem peso de 10% no cálculo agregado. O resultado do índice varia de 0 (pior situação) a 1 (melhor situação) (FIRJAN, 2017).

O município de Ingaí figurou na posição 648<sup>o</sup> entre os 740 municípios de Minas Gerais analisados no ano de 2017, ano mais recente disponível do IFGF, referente ao

resultado obtido em 2016. No Quadro 4 é detalhada a composição do índice, bem como seu resultado para Ingaí.

Quadro 4 – Composição do IFGF e seu resultado para o município de Ingaí

| <b>INDICADORES</b> | <b>CÁLCULO</b>                                     | <b>RESULTADO</b> |
|--------------------|--|------------------|
| Receita Própria    | Receita Própria/ Receita Corrente Líquida          | 0,0974           |
| Gastos com Pessoal | Gastos com Pessoal/ Receita Corrente Líquida       | 0,0000           |
| Liquidez           | (Caixa - Restos a Pagar)/ Receita Corrente Líquida | 0,5358           |
| Investimentos      | Investimentos/ Receita Corrente Líquida            | 0,4679           |
| Custo da Dívida    | (Juros + Amortizações)/ Receita Líquida Real       | 0,9806           |
| <b>IFGF</b>        |  | <b>0,3458</b>    |

Fonte: elaborado pela autora a partir de FIRJAN (2017)

Já o índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM) acompanha o desenvolvimento socioeconômico dos municípios em três áreas – emprego e renda; educação; e saúde – com igual ponderação. Assim, o resultado do índice é obtido pela média simples do resultado de cada indicador. O índice varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento local. O IFDM utiliza como fonte de dados o Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação e Ministério da Saúde (FIRJAN, 2018a). No ano de 2018, cujos dados referem-se ao ano de 2016, o município de Ingaí ficou na posição 214<sup>o</sup> entre os 842 municípios analisados no estado de Minas Gerais. O Quadro 5 especifica a composição do índice e o resultado obtido por Ingaí.

Quadro 5 – Composição do IFDM e seu resultado para o município de Ingaí (continua)

| <b>ÁREAS DO DESENVOLVIMENTO</b> | <b>RESULTADO</b> | <b>INDICADORES</b>   |
|---------------------------------|------------------|--|
| Emprego e Renda                 | 0,5091           | Geração de emprego formal                                  |
|                                 |                  | Taxa de formalização do mercado de trabalho                |
|                                 |                  | Geração de renda   |
|                                 |                  | Massa salarial real no mercado de trabalho formal          |
|                                 |                  | Índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal |
| Educação                        | 0,7827           | Atendimento à educação infantil                            |
|                                 |                  | Abandono no ensino fundamental                             |
|                                 |                  | Distorção idade-série no ensino fundamental                |

Quadro 5 – Composição do IFDM e seu resultado para o município de Ingaí (conclusão)

| <b>ÁREAS DO DESENVOLVIMENTO</b> | <b>RESULTADO</b> | <b>INDICADORES</b>                                 |
|---------------------------------|------------------|--|
| Educação                        | 0,7827           | Docentes com ensino superior no ensino fundamental |
|                                 |                  | Média de horas aula diárias no ensino fundamental  |
|                                 |                  | Resultado do IDEB no ensino fundamental            |
| Saúde                           | 0,8694           | Proporção de atendimento adequado de pré-natal     |
|                                 |                  | Óbitos por causas mal definidas                    |
|                                 |                  | Óbitos infantis por causas evitáveis               |
|                                 |                  | Internação sensível à atenção básica (ISAB)        |
| <b>IFDM</b>                     | <b>0,7204</b>    |  |

Fonte: elaborado pela autora a partir de FIRJAN (2018a, 2018b)

O Conselho Federal de Administração (CFA) desenvolveu o índice CFA de governança municipal (IGM-CFA). O índice congrega informações de diversas variáveis como educação, saúde, gestão, gestão fiscal, gestão ambiental, transparência e accountability, efetividade, informatização, planejamento urbano, articulação institucional, recursos humanos, habitação, vulnerabilidade social, e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. As variáveis selecionadas para composição do índice foram agrupadas em três dimensões – qualidade fiscal, qualidade de gestão e desempenho (CFA, 2018).

Inicialmente, o banco de dados contava com 475 variáveis classificadas nas três dimensões. O primeiro procedimento metodológico foi identificar as variáveis com informações para o maior número possível de municípios. Ao excluir aquelas que não possuíam informações para pelos menos 3.500 municípios do total de 5570 municípios brasileiros o número de variáveis reduziu para 263. Dentre estas variáveis foram mantidas aquelas mensuradas em termos relativos, no intuito de mitigar a influência do tamanho do município, o que resultou em 96 variáveis. O tratamento estatístico das variáveis seguiu três etapas, a saber: tratamento dos dados, análise fatorial e ponderação dos indicadores e dimensões. O índice varia de 0 (pior situação) a 1 (melhor situação) (CFA, 2018).

No ano de 2017 foi calculado o índice de 2.431 municípios e estes foram ranqueados conforme o resultado. Aqueles com índice igual a 0 (zero) não foram posicionados, como é o caso da cidade de Ingaí. No Quadro 6 tem-se a estrutura do índice desagregada a nível de indicador, bem como seu resultado para a cidade de Ingaí.

Quadro 6 – Composição do IGM-CFA e seu resultado para o município de Ingaí

| <b>DIMENSÃO</b> | <b>RESULTADO</b> | <b>INDICADOR</b>                      | <b>RESULTADO</b> |
|-----------------|------------------|---------------------------------------|------------------|
| Fiscal          | 0,458            | Gasto per capita com saúde e educação | 0,590            |
|                 |                  | Índice FIRJAN de gestão fiscal        | 0,330            |
| Gestão          | 0,408            | Terceirização de serviços básicos     | 0,000            |
|                 |                  | Informatização                        | 0,760            |
|                 |                  | Articulação institucional             | 0,000            |
|                 |                  | Planejamento urbano                   | 0,100            |
|                 |                  | Transparência                         | 0,540            |
|                 |                  | Servidores                            | 0,450            |
|                 |                  | Comissionados                         | 0,990            |
| Desempenho      | 0,000            | Qualidade habitacional                | 0,970            |
|                 |                  | Vulnerabilidade                       | 0,770            |
|                 |                  | Atendimento médico                    | 0,570            |
|                 |                  | Educação                              | 0,650            |
|                 |                  | Educação- Prova Brasil                | 0,480            |
|                 |                  | Mortalidade infantil                  | 0,870            |
|                 |                  | Violência                             | 0,000            |
|                 |                  | IDHM                                  | 0,610            |
| <b>IGM-CFA</b>  | <b>0,000</b>     |                                       |                  |

Fonte: elaborado pela autora a partir de CFA (2018)

Outro índice de governança é apresentado por Oliveira e Pisa (2015). O índice de avaliação da governança pública (IGovP) desenvolvido pelos autores relaciona, para sua mensuração, os princípios da governança pública com as ações resultantes de suas aplicações. O objetivo do índice é avaliar a efetividade das políticas públicas implementadas pelos entes federados. Uma das principais fontes de dados utilizada foi o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O IGovP é composto por 10 indicadores agregados segundo os princípios da governança pública – efetividade; transparência e accountability; participação; equidade; e legalidade, ética e integridade. O resultado de cada princípio possui igual peso (0,2) no cálculo do índice, enquanto os indicadores são computados com pesos distintos. Os autores trazem o resultado do IgovP da União e de todos os estados brasileiros para o ano de 2010 fazendo o seu ranqueamento. O Quadro 7, a seguir, apresenta a composição do índice.

Quadro 7 – Composição do IGovP

| <b>PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA</b> | <b>INDICADORES</b>  |
|---|---|
| Efetividade                             | Renda média domiciliar per capita percentual  |
|   | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)  |
| Transparência e Accountability          | Índice de Transparência   |
| Participação                            | Percentual de Eleitorado Votos Válidos versus Eleitores Aptos Percentual 1º Turno   |
|   | Taxa de participação em Conselhos Nacionais e Estaduais   |
| Equidade                                | Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho |
|   | Taxa de analfabetismo população de 15 anos ou mais por unidade da Federação segundo região  |
|   | Taxa de desemprego: percentual da população de 16 anos e mais, economicamente ativa, desocupada   |
| Legalidade, Ética, Integridade          | Taxa de aprovação das contas pelo TCE/TCU, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal   |
|   | Direitos Humanos - Taxa de trabalho infantil segundo região/unidade da Federação  |

Fonte: Oliveira e Pisa (2015, p.1274)

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo elaborou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) inicialmente calculado para as cidades do estado de São Paulo e posteriormente adotado pelos demais tribunais. O índice é composto pelos indicadores de educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção das cidades e governança em tecnologia da informação. Seu resultado está dividido em cinco faixas, sendo elas: altamente efetiva (A), muito efetiva (B+), efetiva (B), em fase de adequação (C+) e baixo nível de adequação (C).

As informações do IEGM de Minas Gerais são obtidas a partir de dados governamentais, dados e informações extraídas do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM) e de questionários preenchidos pelas prefeituras, câmaras de vereadores e demais órgãos públicos sujeitos a fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. O objetivo do índice é verificar a correta aplicação dos recursos e avaliar a qualidade dos resultados obtidos (TCE-MG, 2015).

Os resultados disponíveis são dos anos de 2015 e 2016. Em 2016, 597 municípios mineiros responderam ao IEGM. Em 2015 esse número foi de 849. Não há informação do índice de Ingaí para o ano de 2016, em 2015 o município foi classificado na faixa de baixo nível de adequação.

No Quadro 8 detalha-se a composição do índice em suas sete dimensões de execução do orçamento público e seu resultado, do ano de 2015, para o município de Ingaí. Dada a extensão da composição do IEGM, que abrange ao todo 154 quesitos (questões respondidas pelas prefeituras e informações de prestação regular), sendo 56 da educação, 32 da saúde, 7 do planejamento, 14 da gestão fiscal, 17 do meio ambiente, 9 de proteção das cidades e 19 de governança em tecnologia da informação, optou-se aqui por apresentar apenas a desagregação em indicadores. A composição completa pode ser obtida em TCE-SP (2014).

Quadro 8 – Composição do IEGM e seu resultado para o município de Ingaí

| <b>INDICADORES</b>                     | <b>PESOS</b> | <b>RESULTADO</b> |
|--|--------------|------------------|
| Educação                               | 0,20         | C                |
| Saúde                                  | 0,20         | C+               |
| Planejamento                           | 0,20         | B                |
| Gestão Fiscal                          | 0,20         | B                |
| Meio Ambiente                          | 0,10         | C                |
| Proteção das Cidades                   | 0,05         | C                |
| Governança em Tecnologia da Informação | 0,05         | C                |
| <b>IEGM</b>                            |              | C                |

Fonte: TCE-SP (2014) e Instituto Rui Barbosa (2016)

Guimarães (2008) construiu um modelo de avaliação de desempenho da gestão pública municipal. O índice conta com dez indicadores agrupados nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento econômico, finanças públicas e recursos humanos. O valor de cada área é calculado pela média simples dos resultados dos indicadores que a compõe. No cálculo do agregado do índice são atribuídos diferentes pesos as áreas, sendo 0,3 a educação, 0,25 a saúde e as finanças públicas, 0,1 o desenvolvimento econômico e os recursos humanos. O resultado padronizado do índice varia de 0 a 100.

Dada a disponibilidade de dados, o índice foi calculado para 2.616 municípios brasileiros dos 5.565 existentes em 2004. Os anos escolhidos para análise foram 2000 e 2004, o que compreende, respectivamente, a gestão municipal do período de 1997 a 2000 e a gestão do período de 2001 a 2004. A apuração do resultado foi feita a partir da razão entre os anos de

2004 e 2000, o que permitiu identificar a evolução do desempenho da gestão no período (GUIMARÃES, 2008). O autor apresenta o índice obtido pelos 20 primeiros e 20 últimos colocados. No Quadro 9 é apresentada a composição do índice.

Quadro 9 – Composição do Índice de Desempenho da Gestão Pública Municipal (IDGPM)

| <b>ÁREA</b>               | <b>INDICADOR</b>   |
|---------------------------|--|
| Educação                  | Taxa de professores com nível superior no ensino básico    |
|                           | Taxa de aprovação no ensino fundamental                    |
|                           | Taxa de abandono no ensino fundamental                     |
| Saúde                     | Redução da mortalidade infantil do município               |
|                           | Gastos públicos municipais per capita com a saúde          |
| Desenvolvimento Econômico | PIB municipal per capita                                   |
| Finanças Públicas         | Receita própria versus receita total                       |
|                           | Solvência geral do Município                               |
|                           | Eficiência orçamentária do município                       |
| Recursos Humanos          | Funcionários com nível superior versus funcionários totais |

Fonte: Guimarães (2008, p.180)

Em 1998 surgiu o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM). O IDHM parte das mesmas três dimensões do IDH global – longevidade, medida pela expectativa de vida ao nascer, educação, mensurada pela escolaridade da população adulta e pelo fluxo escolar da população jovem, e renda, auferida pela renda per capita. A metodologia do IDH global foi adaptada ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Os dados foram obtidos dos censos demográficos de 1991, 2000 e 2010. O resultado do índice varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

O IDHM do município de Ingaí em 2010 foi de 0,697, um aumento considerável em relação ao resultado de 1991, que foi de 0,415. A dimensão que mais cresceu no período foi a educação, que passou de 0,174 para 0,569.

O trabalho de Klering, Stranz e Gobetti (2007) traz a avaliação da gestão municipal a partir do índice de responsabilidade fiscal, de gestão e social (IRFS) proposto pelos autores. As três dimensões ou áreas do índice avaliam a disciplina fiscal, os aspectos de gestão interna e os aspectos sociais externos do município. A análise abrangeu o período de 2002 a 2006. O cálculo do índice foi feito para os municípios que apresentaram seus balanços anuais à Secretária do Tesouro Nacional. Do total de 5.562 municípios brasileiros existentes no ano de

2006, 4.938 foram avaliados. O índice é apresentado na escala de 0 a 1 (KLERING, STRANZ E GOBETTI, 2007).

Os autores apontam as médias dos indicadores dos municípios da amostra por estado e no agregado nacional, assim como o ranqueamento dos 30 municípios melhor classificados no IRFS e a relação de municípios melhor posicionados em cada indicador que compõe o índice. No Quadro 10 tem-se a composição do índice com a especificação do cálculo dos indicadores.

Quadro 10 – Composição do IRFS

| ÁREA   | INDICADOR                              | CÁLCULO   |
|--------|--|---|
| Fiscal | Endividamento                          | Dívida consolidada líquida/ Receita corrente líquida  |
|        | Suficiência de caixa                   | (Haveres financeiros- Restos a pagar)/ Receita corrente líquida   |
|        | Gasto com pessoal                      | Despesa líquida com pessoal/ Receita corrente líquida   |
|        | Superávit primário                     | (Receita primária- Despesa primária)/ Receita corrente líquida  |
| Gestão | Custeio da máquina administrativa      | Despesas associadas à contratação de serviços de terceiros ou indenização de servidores/ Receita corrente líquida   |
|        | Despesas com o legislativo             | Gastos com o legislativo/ Receita corrente líquida; e Gasto per capita  |
|        | Taxa de investimento                   | Investimento/ Receita corrente líquida  |
| Social | Gasto e desempenho em saúde e educação | Taxa de mortalidade infantil; Média de consultas médicas por habitante; Percentual de cobertura vacinal; Quantidade de matrículas da rede municipal de ensino/ população do município; Taxa de abandono escolar da rede municipal; Percentual de professores atuando em escolas municipais com curso superior |

Fonte: elaborado pela autora a partir de Klering, Stranz e Gobetti (2007)

Uma ferramenta de avaliação desenvolvida especificamente para um município é o índice de qualidade de vida urbana (IQVU), que visa subsidiar uma melhor distribuição dos recursos públicos na cidade de Belo Horizonte (NAHAS, 2001). O índice permite mensurar a quantidade e qualidade da oferta de bens e serviços de: abastecimento, cultura, educação, esportes, habitação, infraestrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança urbana. Para o cálculo do IQVU foi adotado como base territorial as Unidades de Planejamento (UP) estabelecidas no plano diretor do município. O resultado é apresentado na escala de 0 a 1, de forma que quanto maior o seu valor, melhor o resultado (PBH, 2015). No

Quadro 11 especifica-se a composição do IQVU que conta com trinta e seis indicadores alocados nas variáveis de planejamento municipal.

Quadro 11 – Composição do IQVU (continua)

| <b>VARIÁVEL</b>                          | <b>COMPONENTE</b>               | <b>INDICADOR</b>  |
|--|---------------------------------|---|
| Abastecimento                            | Equipamentos de abastecimento   | Hiper e Supermercados   |
|  |                                 | Mercearias e similares  |
| Cultura                                  | Comércio e Serviços culturais   | Distribuição de equipamentos culturais  |
|  |                                 | Livrarias e papelarias  |
|  |                                 | Locadoras   |
|  |                                 | Bancas de revista   |
| Educação                                 | Educação Infantil               | Matrículas na Educação Infantil   |
|  | Ensino Fundamental              | Matrículas no Ensino fundamental  |
|  |                                 | Índice de Aproveitamento no Ensino Fundamental  |
|  | Ensino Médio                    | Matrículas no Ensino Médio  |
| Índice de Aproveitamento no Ensino Médio |                                 |   |
| Esportes                                 | Espaços públicos para recreação | Quadras, campos, academias a céu aberto, academias da cidade e outros equipamentos esportivos |
| Habitação                                | Qualidade da Habitação          | Área residencial adequada   |
|  |                                 | Padrão de Acabamento  |
|  | Segurança Habitacional          | Índice do Risco Geológico do Terreno  |
| Infraestrutura Urbana                    | Salubridade Ambiental           | Índice de Salubridade Ambiental   |
|  | Energia Elétrica                | Fornecimento de energia elétrica  |
|  | Pavimentação                    | Possibilidade de acesso   |
|  | Transporte coletivo             | Número de veículos por 1000 habitantes  |
| Intervalo das linhas por UP              |                                 |   |
| Meio Ambiente                            | Conforto Acústico               | Tranquilidade sonora  |
|  | Qualidade do ar                 | Ausência de coletivos poluidores  |
|  | Área verde                      | Área verde por habitante  |
| Saúde                                    | Atenção à Saúde                 | Centros de Saúde  |
|  |                                 | Outros Equipamentos de Assistência Médica   |
|  |                                 | Equipamentos Odontológicos  |
|  | Vigilância à Saúde              | Ausência de Anos Potenciais de Vida Perdidos  |
| Serviços Urbanos                         | Serviços Pessoais               | Agências Bancárias  |
|  |                                 | Postos de Gasolina  |
|  |                                 | Farmácias   |

Quadro 11 – Composição do IQVU (conclusão)

| <b>VARIÁVEL</b>  | <b>COMPONENTE</b>                    | <b>INDICADOR</b>                       |
|------------------|--------------------------------------|--|
| Serviços Urbanos | Serviços de Comunicação e Tecnologia | Correios                               |
|                  |                                      | Espaços públicos para inclusão digital |
|                  |                                      | Telefones públicos                     |
| Segurança Urbana | Segurança Pessoal                    | Ausência de crimes contra a pessoa     |
|                  | Segurança Patrimonial                | Ausência de crimes contra o patrimônio |
|                  | Segurança no Trânsito                | Ausência de acidentes de trânsito      |

Fonte: PBH (2015, p.12-14).

Uma crítica aos sistemas de avaliação da gestão pública é apresentada por Catelli e Santos (2004). Segundo os autores, as avaliações, no geral, consideram apenas os custos incorridos pela gestão e restringem os benefícios para a sociedade a indicadores físicos e qualitativos. Enquanto os custos são expressos em termos monetários, praticamente não há abordagem econômica dos benefícios. Assim, existe uma limitação para a mensuração do desempenho e resultado obtido pela gestão. Nesse sentido, os autores propõem um modelo que busca a mensuração econômica do valor agregado à sociedade pela gestão pública.

A mensuração é efetuada segundo três enfoques ou níveis da eficácia da gestão pública: a eficácia de uma entidade governamental, expressa pelo valor agregado de seus serviços e/ou projetos; a eficácia do governo como um todo, expressa pelo valor criado pelos serviços e projetos de suas diversas entidades; e a percepção pela sociedade do valor criado pela gestão pública (CATELLI; SANTOS, 2004, p.438).

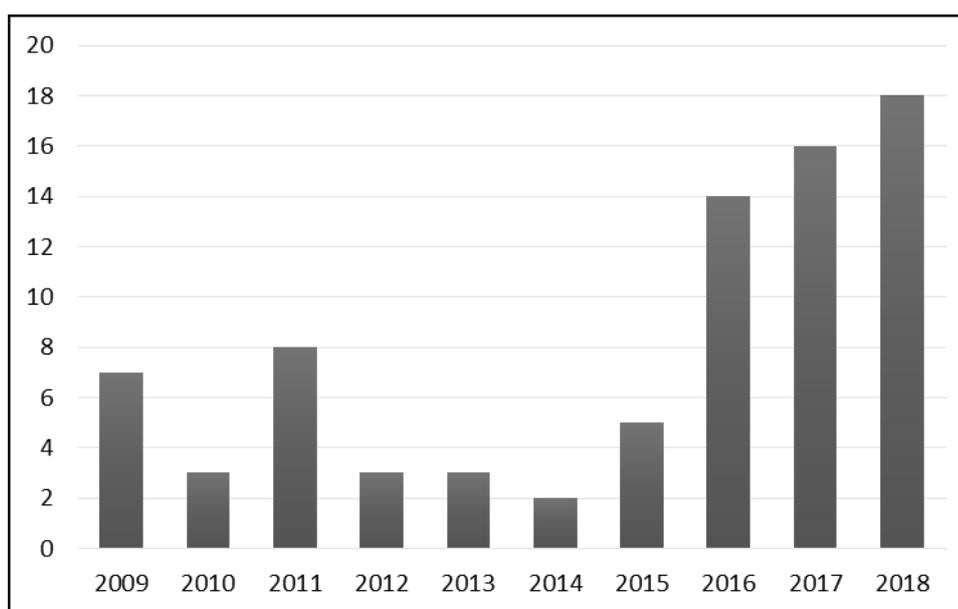
A expressão monetária do benefício para a sociedade é obtida a partir do conceito econômico de custo de oportunidade, que equivale ao valor da melhor alternativa rejeitada (CATELLI; SANTOS, 2004).

Por fim cabe mencionar, como bem salienta Kayano e Caldas (2002), que a coleta e produção de informações para a formulação de indicadores expressam os interesses de medição dos formuladores, assim o indicador é a expressão viesada de determinada realidade. Nesse sentido, os autores frisam a necessidade de cautela na construção e interpretação dos indicadores dado o risco de produção de informações inadequadas sobre a realidade social objeto de análise.

## 5 GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: uma análise bibliográfica

Este capítulo busca retratar o que vem sendo produzido pela literatura acadêmica acerca da gestão pública no âmbito municipal. Para tanto, foram pesquisados e analisados artigos científicos indexados na base Web of Science com data de publicação dos últimos 10 anos, entre 2009 e 2018. Os termos inseridos na busca foram: “*public management*”, “*municipal public administration*”, “*autarchy*”, “*municipal*” e “*management council*”. Ao todo a pesquisa resultou em 79 artigos dos quais 44 foram redigidos em inglês, 22 em português e 13 em espanhol. O quantitativo de artigos identificados em cada ano com a temática envolvendo a gestão pública municipal é apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Quantidade de artigos públicos nos últimos 10 anos com a temática gestão pública municipal



Fonte: elaborado pela autora (2019)

No ano de 2009 foram encontrados sete artigos (BELIK; CHAIM, 2009; FOLZ; ABDELRAZEK, 2009; MEDINA, 2009; MONTESINOS; BRUSCA, 2009; POLAZ; TEIXEIRA, 2009; SPEDO; TANAKA; PINTO, 2009; TILLMAR, 2009). As ideias centrais de cada um destes são expressas na sequência.

O trabalho de Polaz e Teixeira (2009) propôs um conjunto de indicadores de sustentabilidade para a gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) do município de São Carlos em São Paulo como forma de auxiliar os gestores públicos na tomada de decisão. Para

isso os autores levantaram os principais problemas relacionados à gestão pública de RSU no Brasil e identificaram as prioridades locais por meio de entrevistas com os gestores municipais envolvidos na gestão de resíduos, o que resultou na elaboração de 15 indicadores divididos em 5 dimensões da sustentabilidade – dimensão ambiental/ecológica; dimensão econômica; dimensão social; dimensão política/institucional; e dimensão cultural.

Montesinos e Brusca (2009) tiveram por objetivo apresentar os sistemas de gestão que estão sendo utilizados pelos governos locais espanhóis para melhorar sua gestão em termos de economia, qualidade e meio ambiente.

Medina (2009) revisou a experiência argentina de reforma administrativa do Estado nos anos 90 que promoveu a descentralização de competências para as entidades subnacionais, principalmente as províncias, que dado o aumento repentino de suas responsabilidades passaram a delegar funções aos municípios.

Belik e Chaim (2009) analisaram 670 municípios brasileiros inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, nos anos de 2004 e 2005. Os autores elencaram os municípios, a partir de indicadores que consideraram aspectos financeiros, nutricionais, impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na economia local e atuação do Conselho de Alimentação Escolar.

Tillmar (2009) procurou ilustrar como o gênero e as hierarquias profissionais influenciam a confiança do governo local nas empresas prestadoras de serviços terceirizados, no contexto da nova gestão pública.

Folz e Abdelrazek (2009) examinaram se as cidades administradas profissionalmente, ou seja, cujos gestores públicos são profissionais, são mais propensas a fornecer níveis mais altos de serviços urbanos. Os serviços considerados foram: proteção policial, proteção contra fogo, aplicação de código de construção e serviço de reciclagem de resíduos sólidos. Os autores analisaram 508 municípios norte americanos com população entre 5.000 e 25.000 habitantes.

Spedo, Tanaka e Pinto (2009) realizaram um estudo de caso na cidade de São Paulo objetivando analisar o processo de descentralização intramunicipal do Sistema Único de Saúde. Os autores identificaram um movimento de centralização da saúde na gestão municipal de 2005-2008 e a fragilidade da organização político-administrativa local e regional da Secretaria Municipal de Saúde.

No ano de 2010 foram encontrados três artigos (BENITO; BASTIDA; GARCÍA, 2010; NÚÑEZ; RODRÍGUEZ; CÁCERES, 2010; SECCHI, 2010). O conteúdo discutido pelos mesmos é agora apresentado.

O trabalho de Núñez, Rodríguez e Cáceres (2010) objetivou identificar a percepção de moradores de algumas cidades do estado de Anzoátegui na Venezuela em relação à prestação de serviços municipais (limpeza de calçadas e ruas, coleta de lixo, esgoto e drenagem, recreação, cultura e esporte, segurança e polícia). Como metodologia os autores utilizaram a pesquisa de opinião, identificando que os moradores dos municípios de Juan Antonio Sotillo, Urbaneja e Guanta priorizam os serviços de limpeza de calçadas e ruas e coleta de lixo, ao passo que os moradores de Bolívar e Peñalver deram maior importância a políticas públicas relacionadas à recreação, cultura e esporte.

Secchi (2010) buscou identificar os empreendedores políticos e os participantes do processo de formulação de políticas de reformas da gestão pública nos governos municipais de Barcelona, Boston e Turim. Foram analisadas 15 inovações em gestão implementadas entre 1992 e 2007. O autor concluiu que as reformas da gestão pública ainda são tratadas como questões internas, ficando a cargo dos próprios políticos.

Benito, Bastida e García (2010) investigaram a eficiência do setor municipal da região de Murcia na Espanha, a partir da análise dos serviços de polícia, cultura, esportes, áreas verdes, coleta de lixo e abastecimento de água. Os resultados apontaram que a gestão pública da coleta de lixo e do abastecimento de água é mais eficiente que a privada.

No ano de 2011 foram encontrados oito artigos (CRUZ; MARQUES, 2011; FELD; KIRCHGÄSSNER, 2011; GUILLAMÓN; ALBALADEJO; BENITO, 2011; HO, 2011; HSIEH, 2011; MIAO et al., 2011; VILLADSEN, 2011; ZHAO; GUO, 2011). Estes são resumidos na sequência.

Hsieh (2011) analisou a difusão da inovação gerencial relacionada aos programas de desenvolvimento econômico local nos Estados Unidos, por meio de um modelo de curva de crescimento multinível. O autor concluiu que as inovações na gestão não estavam presentes nos municípios da amostra como o esperado.

Miao et al. (2011) buscaram ilustrar os determinantes da provisão eficiente de serviços públicos, no intuito de apoiar uma reforma flexível da governança municipal chinesa. A pesquisa consistiu em um estudo de caso da cidade de Jiangmen. Segundo os autores, as iniciativas de governo eletrônico da cidade foram utilizadas para melhorar a eficiência interna e os serviços prestados aos cidadãos, permitindo a adoção de novos processos, procedimentos e estrutural organizacional, o que levou a ganhos de produtividade, qualidade e capacidade de gestão.

Zhao e Guo (2011) relacionaram a capacidade de gestão de um município com a classificação de seus títulos públicos, a partir da análise das notas de desempenho dos

governos norte americanos atribuídas pelo Projeto de Desempenho do Governo. Os resultados revelaram que municípios com níveis mais altos de desempenho tendem a ter títulos com classificações superiores, mas essa relação pode não ser linear, uma vez que as pessoas são sensíveis aos desempenhos extremos.

Guillamón, Albaladejo e Benito (2011) analisaram o impacto de fatores políticos e socioeconômicos na transparência financeira de municípios espanhóis. Os resultados apontaram que quanto maior os recursos de impostos e transferências per capita, mais informações financeiras são divulgadas e que partidos de esquerda são mais transparentes do que os de direita.

Feld e Kirchgässner (2011) procuraram identificar uma possível influência das reformas institucionais municipais pelas quais a Suíça passou na dívida pública local. A análise foi feita para as 137 maiores cidades do país no ano de 2004. Os autores concluíram que não havia evidências de que as reformas afetaram o nível de endividamento.

Ho (2011) examinou as implicações no orçamento público local da aplicação de informações de desempenho, indicando que o desempenho tem um impacto significativo na alocação orçamentária entre os programas departamentais.

Villadsen (2011) usou dados da rede social de prefeitos dinamarqueses para analisar a similaridade de alocação de gastos dos municípios. Demonstrando que o posicionamento na rede social está positivamente associado ao isomorfismo de políticas municipais, podendo moldar a tomada de decisão e ação em organizações públicas.

Cruz e Marques (2011) analisaram a viabilidade do modelo organizacional e institucional das empresas municipais de prestação de serviços de infraestrutura urbana em Portugal. Ao comparar seu desempenho com o dos modelos burocráticos tradicionais concluíram que o modelo utilizado não estava alcançando os benefícios pretendidos.

No ano de 2012 foram encontrados três artigos (HA; FEIOCK, 2012; MENDES et al., 2012; NÚÑEZ; PRIMERA, 2012). Uma visão geral dos mesmos é apresentada abaixo.

Ha e Feiock (2012) investigaram o que leva as cidades a utilizarem análise de custo-benefício e/ou análise de impacto fiscal no gerenciamento de incentivos fiscais e subsídios para o desenvolvimento econômico local. Os resultados demonstraram que as posições de barganha dos governos, as instituições políticas e as redes organizacionais que ligam atores governamentais e de mercado influenciam a tomada de decisões quanto à aplicação de análises fiscais.

O trabalho de Núñez e Primera (2012) procurou descrever as políticas de formação tecnológica existentes em municípios venezuelanos no período de 2000 a 2008, destinadas ao

treinamento de servidores públicos. As políticas encontradas envolvem infraestrutura composta de instituições, instrutores, planos, programas e projetos e seu conteúdo abrange o uso e gerenciamento de equipamentos e softwares.

Mendes et al. (2012) preconizaram um modelo de *balanced scorecard* para a gestão pública do setor de resíduos. O modelo foi aplicado a Divisão de Higiene Urbana e Resíduos Sólidos do Município de Loulé, em Portugal. Foram utilizadas quatro perspectivas de análise, sendo elas: clientes, processos internos, finanças, aprendizagem e crescimento. As perspectivas dos processos internos e dos clientes obtiveram os melhores resultados.

No ano de 2013 novamente foram encontrados três artigos (GONZALEZ; LLOPIS; GASCO, 2013; HSIEH, 2013; ZAFRA-GÓMEZ et al., 2013). As ideias principais de cada um estão relacionadas a seguir.

Hsieh (2013) investigou a relação entre a capacidade local de gestão de contratos e a adoção de medidas de desempenho. Como metodologia o autor empregou um modelo de crescimento linear multinível projetado para examinar variações intralocais, interlocais e interestaduais. A amostra contou com 230 municípios norte americanos. O autor concluiu que a capacidade de gestão de contratos está intimamente ligada à adoção de medidas de desempenho e ao contexto estadual.

Gonzalez, Llopis e Gasco (2013) procuraram identificar a situação dos serviços públicos municipais e uma possível relação entre o perfil estratégico e o grau de terceirização em 1.000 cidades espanholas. Os autores embasaram o estudo em um modelo de análise da gestão estratégica de organizações públicas e nas respostas a questionário enviado as prefeituras. Os resultados revelaram um baixo nível de terceirização dos serviços municipais, a existência de uma relação positiva entre a importância que cada prefeitura atribui às diferentes atividades e o grau de terceirização, e que a terceirização representa uma maneira de complementar e melhorar seus serviços não decorrendo da falta de recursos internos.

Zafra-Gómez et al. (2013) buscaram determinar as formas de gestão (pública ou privada, única ou conjunta) que mais contribuem para reduzir os custos na prestação do serviço público de gestão de resíduos municipais. Foram analisados 923 municípios espanhóis no período de 2002 a 2008. Os resultados apontaram que a gestão conjunta e a gestão pública têm maiores efeitos na redução dos custos deste serviço.

Em 2014 o número de artigos encontrados foi de apenas dois (HSIEH; FU, 2014; ZAFRA-GÓMEZ et al., 2014). O conteúdo abordado por estes é apresentado a seguir.

Hsieh e Fu (2014) em seu estudo visaram identificar se as estratégias da reforma municipal, pela qual os Estados Unidos passaram, melhoraram o desempenho da governança

municipal, promovendo eficiência e redução de custos. Os autores utilizaram o “preço da governança” como indicador para medir a eficiência da reforma.

Zafra-Gómez et al. (2014) buscaram determinar os mecanismos de gestão dos serviços públicos escolhidos em resposta a situações de estresse fiscal. Os autores identificaram a terceirização e a cooperação intermunicipal como as abordagens de gestão com maior probabilidade de serem escolhidas diante de uma crise financeira.

No ano de 2015 foram encontrados cinco artigos (BENITO; GUILLAMÓN; BASTIDA, 2015; HIRSCH; NITZL; SCHAUB, 2015; LEITE FILHO; FIALHO, 2015; ROCA; PANDIELLO, 2015; ROJO; ACOSTA, 2015).

Roca e Pandiello (2015) empreenderam uma análise de 140 municípios espanhóis sob a perspectiva da teoria da escolha pública com o objetivo de explorar as possíveis relações entre fatores econômicos e políticos nas instituições de governo local. Os autores examinaram uma possível influência de instrumentos de financiamento que geram ilusão fiscal e de certos grupos de pressão sobre o tamanho do orçamento municipal. As duas hipóteses foram confirmadas pelo modelo de regressão elaborado.

Rojo e Acosta (2015) apresentaram o desenho regulatório, os problemas e soluções jurisprudenciais geradas na implementação do imposto predial do Peru e a possibilidade do mesmo gerar financiamento para os municípios do país.

Benito, Guillamón e Bastida (2015) baseando-se em pesquisa que analisa serviços públicos como abastecimento de água potável, iluminação, limpeza de ruas e coleta de resíduos sólidos urbanos em municípios espanhóis buscaram comparar os custos de produção e a eficiência da gestão pública e privada dos serviços.

Leite Filho e Fialho (2015) avaliaram a relação entre os indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros, desenvolvidos pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), respectivamente Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). A partir de regressão de dados em painel os autores verificaram que o desenvolvimento municipal pode ser explicado em 33,75% pelas variáveis de gestão pública municipal em conjunto com o PIB per capita municipal.

Hirsch, Nitzl e Schaub (2015) concentraram-se na relevância e contribuição dos departamentos de contabilidade gerencial para a melhora do desempenho das ações e processos da administração municipal alemã.

Para o ano de 2016 a pesquisa apontou quatorze artigos (ALVES; MORAES JÚNIOR, 2016; BARBERA; GUARINI; STECCOLINI, 2016; BRUSCA; MONTESINOS, 2016;

CONEJO; MORAES, 2016; FERREIRA; FERREIRA; NEBOT, 2016; FRAGA et al., 2016; FRANÇA et al., 2016; GERBER, 2016; MANDELI, 2016; MAROZZI; BOLZAN, 2016; PEREIRA et al., 2016; POSTALI, 2016; REIS; VENÂNCIO, 2016; ZHENG; MANOHARAN, 2016).

Ferreira, Ferreira e Nebot (2016) investigaram as características municipais que atuam como determinantes da participação da população no controle social da gestão pública. Os autores destacaram quatro variáveis ao analisar os 853 municípios mineiros, sendo elas: renda per capita, população jovem, população masculina e eleitores.

Conejo e Moraes (2016) apresentaram a reestruturação de uma iniciativa de governo eletrônico na cidade de Limeira, São Paulo, como fortalecedora da interação entre governo e população. A reestruturação ocorreu a partir da criação de canais de interlocução com recursos de tecnologia da informação de baixo custo.

Alves e Moraes Júnior (2016) versaram sobre a operacionalização funcional, normativa e procedimental do sistema de controle interno realizado pela Secretaria de Controle Interno do município de Patos na Paraíba. A partir de entrevistas com cinco servidores da Secretaria constatou-se que para os mesmos há uma boa formação e execução do controle interno municipal, este atua em diversas áreas e auxilia no desenvolvimento da gestão pública municipal e dos órgãos de Controle Externo. No entanto, o sistema ainda carece de mais servidores e espaço físico, além de possuir limitações no que se refere ao treinamento dos servidores, que ocorre apenas esporadicamente.

Barbera, Guarini e Steccolini (2016) identificaram os principais impactos na gestão local de oito municípios italianos decorrentes da crise fiscal e das respostas organizacionais relacionadas. Os autores encontraram quatro estratégias municipais de resposta à crise, sendo elas: reorientação de estratégias financeiras, ajuste contínuo, ampliação dos comportamentos que evitam problemas e a captura imediata de oportunidades, ampliação do comportamento de programação.

Fraga et al. (2016), tendo como ambiente de análise o município de Viçosa em Minas Gerais, buscaram caracterizar o processo de aprendizagem social e organizacional da gestão pública municipal para habilitação na política do ICMS turístico, assim como identificar o papel dessa aprendizagem no desenvolvimento do turismo local. Os autores concluíram que a aprendizagem resultou em uma nova forma de pensar o setor, agregando valor e integrando iniciativas de oferta turística.

França et al. (2016) objetivaram demonstrar a eficiência do sistema de informações geográficas (SIG) como ferramenta para o planejamento de políticas públicas, uma vez que ele agrega diferentes informações sobre os lotes da área rural e urbana de um município.

Zheng e Manoharan (2016) examinaram a influência da capacidade técnica, financeira e administrativa do governo municipal na difusão de serviços eletrônicos. Foram analisados 146 municípios do Estado de New Jersey nos Estados Unidos constatando que as capacidades técnica e financeira não apresentam impacto significativo na provisão de serviços eletrônicos, enquanto a capacidade administrativa pode influenciar positivamente o desempenho do governo nesse quesito.

Mandeli (2016) destacou os desafios enfrentados pelo município saudita de Jeddah no estabelecimento de um sistema de boa governança no contexto da nova gestão pública e das reformas políticas e institucionais locais pelas quais o país passou. Os desafios encontrados foram: a eficiência e a eficácia da gestão em função da falta de recursos financeiros; a accountability pela centralização do sistema político; a transparência na prestação de serviços; e a participação pública.

Postali (2016) investigou uma possível perda de eficiência dos municípios brasileiros como consequência da cobrança de imposto pela exploração de petróleo. O autor analisou a hipótese dos municípios beneficiários cobrarem esse imposto com custos administrativos excessivos. Os resultados revelaram a redução da eficiência na coleta do imposto, sinalizando um tipo de ineficiência na gestão pública.

Pereira et al. (2016) exploraram a relação entre sociedade civil e Estado no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas do município de Viçosa em Minas Gerais. Os autores identificaram como desafios a efetividade dos conselhos os conflitos entre representantes do governo e da sociedade, a dependência em relação à infraestrutura municipal e a falta de reconhecimento da importância dos conselhos por parte do governo e da própria sociedade.

Marozzi e Bolzan (2016), a partir de pesquisa em 193 municípios italianos, delinearam o perfil dos gestores públicos municipais quanto aos requisitos de habilidade e treinamento. O uso de indicadores permitiu avaliar a importância de cada requisito. A análise identificou a “capacidade de motivar a equipe” e a “capacidade de obter resultados de colegas de trabalho” como os requisitos mais importantes enquanto “ter uma mente adequada para administração” o menos relevante.

Gerber (2016) examinou como as reformas geradas pela nova gestão pública influenciaram o planejamento do uso da terra e assim o desenvolvimento espacial de dezenove municípios na Suíça.

Reis e Venâncio (2016) buscaram demonstrar a importância do planejamento urbano municipal e da participação popular nesse processo por meio das audiências públicas, realizadas quando da elaboração do plano diretor. De acordo com as autoras as audiências públicas propiciam a transparência das decisões políticas, a legitimação da atuação do poder público e o direcionamento dessa atuação ao atendimento dos anseios sociais.

Brusca e Montesinos (2016) realizaram um estudo comparativo de 17 países para verificar similaridades entre eles na implementação de relatórios de desempenho dos governos locais. Os resultados revelaram a não convergência da prática e dos resultados do relatório de desempenho e que os fatores institucionais de cada país influenciam sua implementação.

No ano de 2017 o quantitativo de dezesseis artigos foi localizado (ADA; CHRISTIAENS, 2017; BARROS et al., 2017; BERNARDO; REIS; SEDIYAM, 2017; FERNANDES; CARNIELLO, 2017; HIJAL-MOHRABI, 2017; MANFREDI-SÁNCHEZ; CORCOY-RIUS; HERRANZ-DE-LA-CASA, 2017; MATTES; CAMARGO; BRAGA, 2017; MOLDENAES; TORSTEINSEN, 2017; MOUTINHO; KNISS, 2017; ORTIZ; MEDEIROS, 2017; PÉREZ; PÁEZ; SÁNCHEZ, 2017; PONSOT, 2017; PORCHER, 2017; REIS; LAVARDA, 2017; SANTIN; PANDOLFO, 2017; SILVA NETO; SILVA; SILVA, 2017).

Reis e Lavarda (2017), sob a perspectiva da Teoria Crítica, investigaram o processo de mudança em sistemas contábeis do setor de controladoria do município de Londrina, Paraná. Os autores identificaram que o curso da mudança foi direcionado para o campo técnico, em função de ser imposta por legislação e órgãos superiores, não sendo realizado um diagnóstico dos possíveis ganhos sociais e de efetividade que a mudança traria.

Silva Neto, Silva e Silva (2017) realizaram uma avaliação da eficiência da gestão pública das capitais brasileiras, a partir da análise do valor explicativo das informações econômico-financeiras e não contábeis na determinação da variação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). A metodologia consistiu em análise multivariada dos dados para os anos de 1991, 2000 e 2010. Os autores concluíram que as variáveis não contábeis foram as que mais influenciaram a variação do IDH-M.

Manfredi-Sánchez, Corcoy-Rius e Herranz-de-la-Casa (2017) analisaram as notícias publicadas por seis municípios espanhóis em seus sites no período de 2011 a 2016, procurando identificar a extensão e periodicidade das notícias, tema referenciado, protagonistas da informação, fotografia, arquivo e documentação, recursos multimídia, e mecanismos de participação dos cidadãos. Os resultados mostraram o aumento no número de notícias, mas não sua qualidade, as informações não usam critérios jornalísticos e sim certo

controle político na natureza e alcance das notícias. Ademais, os mecanismos de participação são insuficientes ou nulos, não são usados elementos de multimídia, ou outras iniciativas mais avançadas.

Ortiz e Medeiros (2017) realizaram um estudo comparativo da experiência de reforma gerencial empreendida nos municípios de Osasco em São Paulo e Niterói no Rio de Janeiro, buscando delinear o contexto que induziu a priorização da agenda de reformas nos dois casos e os fatores que viabilizaram as mesmas. Segundo as autoras, nos dois municípios a existência de atores formados e com atuação em cargos estratégicos na administração, assim como a necessidade de organização das contas públicas foi fundamental para inserir o tema na agenda de gestão. E a execução da reforma foi impulsionada pelas consultorias especializadas em reformas gerenciais.

Mattes, Camargo e Braga (2017) analisaram a qualidade do atendimento dos serviços prestados aos cidadãos pela Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano de Porto Velho (EMDUR). Para a concretização da pesquisa os autores examinaram 100 solicitações de demandas de serviços realizadas entre os meses de janeiro e maio de 2016, identificando que 48% dos solicitantes avaliavam o atendimento da empresa como bom, enquanto 31% consideravam ótimo.

Bernardo, Reis e Sediya (2017) buscaram identificar os fatores condicionantes do nível de transparência na administração pública municipal. Nesse intento, propuseram o Indicador de Transparência Municipal (ITM) que foi utilizado como variável dependente em um modelo de regressão, ao passo que variáveis socioeconômicas, demográficas e financeiras foram tomadas como explicativas no modelo.

Santin e Pandolfo (2017) analisaram os instrumentos de democracia participativa existentes no âmbito dos governos locais brasileiros, em especial o orçamento participativo, as audiências públicas e os conselhos gestores municipais, apontando seus aspectos positivos e principais limitações. Como aspectos positivos foram citados o avanço democrático, o controle da atuação dos representantes públicos e a participação na definição de políticas locais, e como aspectos limitadores as dificuldades de implementação, a falta de interesse político dos cidadãos e um aparato estatal pautado na democracia representativa.

Moldenaes e Torsteinsen (2017) exploraram o processo de repolitização de quatro empresas municipais de uma cidade norueguesa. Os autores rotularam como repolitização a recentralização do poder público sobre as entidades da administração municipal.

Fernandes e Carniello (2017) procuraram identificar as estruturas tecnológicas e políticas existentes e necessárias ao município de Mineiros, Goiás, para a implantação da

cidade digital. A metodologia consistiu em análise documental e entrevistas com os responsáveis pela área de tecnologia da informação do município. Os autores identificaram que no município não há normas, leis ou regulamentos a respeito da implantação de Cidade Digital. Em termos de estrutura tecnológica existe a disponibilização de acesso à internet para a população, e sistema de fibra ótica e Datacenter para interligar os órgãos públicos.

Porcher (2017) comparou os custos da gestão dos serviços públicos de água feita pelo governo municipal e por empresa privada contratada. A pesquisa foi realizada para 115 serviços de abastecimento de água na França, sendo 52 de gestão direta e 63 delegados por contrato. O autor concluiu que a administração privada está associada a preços mais altos, mas ao considerar a dívida do setor público de água a diferença de preço entre as duas formas de gestão desaparece.

Ponsot (2017) associou a arrecadação tributária do município de Libertador na Venezuela ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor. O autor estimou um modelo de regressão linear para analisar o período de 2010 a 2014. O estudo identificou uma forte correlação entre as variáveis, apontando o índice como determinante das diferenças na arrecadação anualizada de impostos do município.

Hijal-Moghrabi (2017) analisou a adoção e implementação do orçamento baseado em desempenho nas maiores cidades dos Estados Unidos, a partir da perspectiva da teoria da inovação. E de forma complementar examinou até que ponto a observação de que as alocações orçamentárias ainda não são feitas com base nas informações de desempenho é válida para estados com leis orçamentárias de desempenho.

Barros et al. (2017) verificaram o atendimento dos municípios do estado do Rio Grande do Norte ao disposto na Lei Complementar nº 131/2009 quanto a criação de portais de transparência municipal. Os resultados revelaram que dos 167 municípios do estado 129 possuíam portal da transparência em 2016.

Moutinho e Kniess (2017) buscaram identificar o grau de correlação entre as transferências voluntárias da união para os municípios brasileiros e as variáveis quantidade de eleitores por estado, quantidade de prefeitos da base aliada ao governo federal, quantidade de deputados federais da base aliada e o Índice de Desenvolvimento Humano. As variáveis mais relacionadas à liberação de recursos financeiros foram o alinhamento partidário dos prefeitos que pleitearam os recursos e a quantidade de eleitores.

Ada e Christiaens (2017) delinearão os fatores que afetam o nível de conformidade às regras contábeis baseadas em competência no nível do governo local na Turquia. Por meio de regressão múltipla foram analisadas as variáveis: tamanho do município, receita per capita,

nível educacional da equipe de contabilidade municipal, nível de educação da população, dependência da dívida, auditorias externas, implementação de projetos financiados pela União Europeia e municípios recentemente criados. Os resultados apontaram as variáveis municípios recém-criados, execução de projetos financiados pela União Europeia e auditoria externa como as mais influentes no nível de conformidade.

Pérez, Páez e Sánchez (2017) propuseram um método para auxiliar no gerenciamento do processo de financiamento do desenvolvimento local baseado no uso eficiente dos recursos endógenos e exógenos ao município. O método consiste em um conjunto de estratégias a serem usadas pelos governos municipais para financiar projetos e indicadores para a avaliação de seu impacto no desenvolvimento local.

Por fim, no ano de 2018 mais dezoito artigos foram encontrados (BARBOSA; MAINENTE, 2018; CHARBONNEAU; BROMBERG; HENDERSON, 2018; CORRÊA et al., 2018; ESTRADA; RAMÍREZ, 2018; GILART; FALCÓN; PÁEZ, 2018; GRIN et al., 2018; JOHNSEN, 2018; KOKKO et al., 2018; LEITE FILHO et al., 2018; MARONA; BEEMT-TJEERDSMA, 2018; PEREIRA; CURI; CURI, 2018; PIÑA; AVELLANEDA, 2018; REZENDE; PROCOPIUCK, 2018; SALVADOR; PANO, 2018; SARRIA; PÁEZ, 2018; SCHOUTE; BUDDING; GRADUS, 2018; SUING; MOLINA; CARPIO-JIMÉNEZ, 2018; ZHANG, 2018).

Grin et al. (2018) analisaram a relação entre capacidade estatal e desempenho fiscal municipal. Cada dimensão da capacidade estatal (administrativa, técnica, institucional e política) gerou uma hipótese explicativa testada por meio de regressão multivariada. Dentre as dimensões a de natureza política apresentou efeitos mais robustos na gestão fiscal municipal.

Sarria e Páez (2018) e Sarria, Páez e Morell (2018) apresentaram um modelo de Gestão Pública da Qualidade de Vida (GPQV) para a escala municipal de Cuba, visando contribuir para a tomada de decisão efetiva sobre o processo de gestão operacional e estratégica do governo local, com base na melhoria da qualidade de vida da população, adotando uma abordagem participativa, multidimensional e interativa.

Marona e Beemt-Tjeerdsma (2018) avaliaram o nível de implementação da boa governança e dos princípios da nova gestão pública nas práticas de gestão municipal de imóveis na Polônia e na Holanda. A pesquisa demonstrou que nos dois países os conceitos de nova gestão pública e boa governança não são aplicados como um todo, mas a maioria dos municípios escolhe alguns instrumentos para aplicar em seus imóveis municipais.

Johnsen (2018) analisou os impactos do planejamento estratégico, conteúdo estratégico e envolvimento das partes interessadas no processo de planejamento sobre o

desempenho de 143 municípios noruegueses. O autor constatou que ao utilizar dados administrativos de produção municipal, eficiência e mudança de eficiência como medida objetiva de desempenho, o planejamento estratégico parecia não ter impacto e os tipos estratégicos às vezes tinham impacto negativo no resultado.

Salvador e Pano (2018) examinaram os perfis dos prefeitos espanhóis, a partir da percepção dos mesmos em relação ao seu próprio papel e a importância que atribuem à sua atividade de autoridade local, para em seguida estabelecer uma conexão entre essa percepção e a relação dos prefeitos com os funcionários públicos e com os diferentes processos de reforma da administração pública local.

Piña e Avellaneda (2018) exploraram a influência dos arranjos colaborativos verticais e horizontais de governança no isomorfismo organizacional dos governos locais. Foram analisados 207 municípios chineses no período de 2005 a 2014. Os resultados demonstraram pressões miméticas e coercitivas exercidas pelas duas formas de governança.

Schoute, Budding e Gradus (2018) investigaram a influência das características dos serviços, políticas, governança e finanças na escolha dos municípios holandeses quanto à modalidade de prestação de serviços, podendo ser cooperação interna, intermunicipal, empresa de propriedade municipal e empresa privada. Os autores fizeram as seguintes constatações: a dificuldade de mensuração do serviço aumenta a probabilidade de escolha de empresas municipais; os municípios com orientação política de direita são mais propensos a contratarem empresa privada, enquanto os com orientação de esquerda preferem formas públicas; municípios que utilizam indicadores de resultados preferem a cooperação intermunicipal ou a contratação de empresa privada, enquanto aqueles que utilizam mais os indicadores de insumo ou processo parecem preferir a produção interna; e é menos provável municípios com boa posição financeira contratarem empresa privada.

Suing, Molina e Carpio-Jiménez (2018) averiguaram o cumprimento dos critérios de orientação ao cidadão nos sites dos governos municipais do Equador. A análise foi feita a partir da mensuração de trinta variáveis agrupadas em três categorias (fornecimento de informação, consulta e participação ativa do cidadão) e entrevistas semiestruturadas realizadas com atores ligados à gestão pública local. Os resultados apontaram que os sites não forneciam informações de qualidade, havia pouco desenvolvimento de espaços de discussão e a atenção às demandas dos cidadãos era deficitária.

Barbosa e Mainente (2018) analisaram o processo licitatório enquanto dever da administração pública municipal, visando demonstrar que as compras públicas devem primar,

além da observância do regime jurídico administrativo, pela eficiência e continuidade do serviço público.

Estrada e Ramírez (2018) examinaram o clientelismo político na gestão pública municipal da cidade de Valledupar na Colômbia, considerando as características e consequências do clientelismo como forma de dominação política. Segundo os autores, o clientelismo permeou o sistema político do município com a colonização do aparato estatal, o uso de recursos públicos para obter favores, estabelecendo relações hierárquicas desiguais.

Leite Filho et al. (2018) buscaram verificar a relação entre a qualidade da gestão fiscal, medida pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), e a transparência nos municípios brasileiros, calculada pelo índice de transparência do ranking nacional de transparência divulgado pelo Ministério Público Federal. Os resultados evidenciaram uma relação positiva entre a gestão fiscal e a atuação governamental transparente.

Kokko et al. (2018) exploraram a natureza das relações de poder criadas a partir da implementação da nova gestão pública e como essas relações foram construídas e renegociadas entre os funcionários públicos e os políticos em uma organização municipal finlandesa. Foram identificadas três formas de poder, sendo elas: poder convencional, poder contestado e poder oculto. O poder convencional utiliza-se da autoridade, coerção e controle. O poder contestado é baseado em relações de poder assimétricas. E o poder oculto é baseado na coação, cooperação e manipulação.

Charbonneau, Bromberg e Henderson (2018) empreenderam um estudo de caso do Programa de Mensuração de Desempenho Municipal do estado de Ontário, Canadá. O objetivo foi examinar a interação entre regimes de desempenho e órgãos públicos, bem como verificar se as condições necessárias para a aprendizagem interorganizacional por meio da avaliação comparativa estavam presentes.

Rezende e Procopiuck (2018) analisaram o projeto de cidade digital estratégica de Chicago nos Estados Unidos contextualizando-o frente às iniciativas brasileiras. A pesquisa evidenciou que as experiências brasileiras partem de princípios bastante similares aos aplicados pela cidade de Chicago.

Corrêa et al. (2018) avaliaram a influência da condição de precariedade do trabalho dos secretários de governo da Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação de um município do Rio Grande do Sul no desenvolvimento municipal. A precariedade é vista, pelos autores, como a ausência de vínculos laborais desses profissionais com o órgão para o qual foram designados, por se tratar de cargos em comissão, desta forma de livre nomeação e exoneração.

Gilart, Falcón e Páez (2018) apresentaram o marketing como enfoque metodológico para a promoção de iniciativas de gestão pública do desenvolvimento municipal em Cuba. Os autores concluíram que o marketing pode contribuir para o desenvolvimento local a partir da incorporação de elementos chaves como o estudo de mercado e da demanda, o posicionamento das localidades e a proteção estratégica destas para ativar e coordenar suas potencialidades endógenas.

Pereira, Curi e Curi (2018) desenvolveram um modelo para avaliação da gestão pública dos resíduos sólidos urbanos, que permite a comparação entre municípios ou regiões no que tange à sustentabilidade, desempenho, eficiência e eficácia da gestão. A partir do modelo é possível identificar os setores mais deficitários da gestão de resíduos, e assim direcionar à tomada de decisão, bem como a aplicação de recursos financeiros.

Zhang (2018) buscou identificar o que impulsiona as decisões de reformas baseadas no mercado empreendidas pelos governos locais para então determinar até que ponto as preocupações com a eficiência impactam na adoção da terceirização, em comparação com o bem-estar financeiro, ideologia política e características institucionais do governo.

## 6 PARADIGMAS DE GESTÃO PÚBLICA E SUAS DIMENSÕES

Para compreender os modelos de gestão administrativa e as reformas estatais pelas quais o Brasil passou faz-se necessário o conhecimento do processo histórico de formação do seu aparato estatal. Nesse aspecto, o federalismo é balizador de sua dinâmica constitutiva.

Como marco da construção do Estado nacional tem-se a transferência da corte portuguesa para o país, em 1808, fato que criou condições para a emergência do espaço público e a formação da burguesia nacional, favorecendo a posterior independência. A instalação da corte levou à criação de uma série de organismos e instituições, impactando na vida econômica, social, política e cultural do Brasil. Ressalta-se, contudo, que isso não significa dizer que no período colonial nada existisse em termos de aparato institucional e administrativo. Na administração colonial existia ampla gama de cargos e instâncias. No entanto, estes pouco se diferenciavam internamente, e não obedeciam a princípios uniformes de divisão de trabalho, simetria e hierarquia (COSTA, 2008).

Em 1821, D. Pedro I assume a condição de regente após o retorno de D. João VI a Portugal. A regência durou pouco mais de um ano, período em que D. Pedro I colocou-se no centro de disputas políticas locais e em franca oposição aos interesses da metrópole, em função das propostas em discussão nas cortes para a retomada da condição colonial do Brasil e a exigência do seu retorno a Lisboa. Tal fato desencadeou uma sequência de atos políticos que culminaram na declaração de independência no dia sete de setembro de 1822, mantendo ainda a monarquia (COSTA, 2008).

O período monárquico durou até 15 de novembro de 1889, quando houve a proclamação da República. Os últimos dez anos do império foram marcados por conflitos envolvendo a questão do trabalho escravo, a autonomia das províncias que contrapunha os centralizadores e os partidários da descentralização, a Guerra do Paraguai, que teve como consequência o desequilíbrio das finanças públicas, e por fim o estado de saúde do imperador ao colocar em primeiro plano a questão sucessória e o receio do país ser governado por um estrangeiro. É nesse ambiente de instabilidade que surge o movimento republicano dividido em dois polos, o federalismo, que propunha maior autonomia regional, e o liberalismo com a defesa da participação política da população (COSTA, 2008).

A luta pelo fim da monarquia esteve atrelada mais aos anseios por descentralização de poder, dada a crescente insatisfação das elites locais com o excesso de centralização, do que por uma republicanização da vida política, nascendo, desta forma, de certo ideal federativo. No projeto federativo brasileiro primou-se pelo autogoverno, não dando espaço para a

interdependência, o que foi agravado pela assimetria existente entre os estados e o domínio da política local pelas oligarquias durante a República Velha, enfraquecendo qualquer ideal republicano e democratizador do sistema político (ABRUCIO, 2002).

Nesse aspecto, a República apenas acomodou os interesses das elites locais em um novo pacto político marcado pela autonomia dos estados (COSTA, 2008). Assim, é possível depreender que a configuração do modelo federativo brasileiro em seu nascedouro moldou o ideário da Revolução de 1930, que se opunha, justamente, a política oligárquica. Nesse momento assume o poder Getúlio Vargas.

O modelo varguista tanto afetou como foi afetado pelo federalismo, sendo válido considerar alguns aspectos importantes. Primeiro a centralização do poder e consolidação do Estado nacional, que pelo lado econômico procurou sustentar o desenvolvimento por instrumentos estatais de fomento e atuação direta no mercado, pelo lado social voltou-se para a instituição de políticas públicas em sua maioria sustentadas e executadas pelo Estado, e pelo lado administrativo houve a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Segundo o surgimento de uma nova dinâmica regional do poder, a partir da adoção de medidas visando aumentar a simetria federativa. Outro aspecto diz respeito aos padrões de relações intergovernamentais que foram construídos no período, com a criação de uma Federação mais multipolarizada no plano horizontal e no plano vertical um maior equilíbrio na relação entre União e estados (ABRUCIO, 2002).

No regime Vargas não houve inicialmente um plano formal de reforma administrativa, este surgiu a partir de 1936, baseado nas teorias administrativas dominantes, como a noção de que política e administração eram funções distintas a serem conduzidas de forma separada. No ano de 1936 foi introduzido o primeiro plano de classificação de cargos e um sistema de mérito (WAHRLICH, 1984).

Com Vargas inicia-se, então, o processo de modernização do Estado até então marcado, essencialmente, pelo patrimonialismo. No patrimonialismo o público é apropriado como se fosse privado. Esse ambiente faz emergir as práticas de nepotismo e clientelismo, prevalecendo as relações pessoais em detrimento da impessoalidade. Faz-se presente, ainda, a troca de favores, corrupção e privilégios. Nas palavras de Carvalho (1997, p.4), o clientelismo “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve a concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”.

Cabe destacar, que ao longo do século XX o país passou por um processo continuado de mudanças, que ocorreram ora a partir das grandes reformas administrativas empreendidas pelo governo federal, ora por meio da criação de agências governamentais.

Essa primeira reforma administrativa teve como palco principal a criação do DASP, instituído pelo DECRETO-LEI nº 579, de 30 de julho de 1938, que lhe atribuiu as seguintes competências:

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de um com outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
- d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
- e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção;
- h) inspecionar os serviços públicos;
- i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

Buscou-se nesse momento a burocratização do Estado. A legitimidade da administração burocrática assenta-se em normas legais racionalmente definidas. Tem por características o formalismo, a impessoalidade, profissionalismo, hierarquia, divisão do trabalho, profissionalização (CAMPELO, 2010), meritocracia e clara distinção entre público e privado.

Com a divisão do trabalho e do poder ficam estabelecidas as atribuições, funções, cargo, esfera de competência e responsabilidades de cada participante. Os cargos seguem o princípio da hierarquia, a distribuição de atividades é feita de forma impessoal de acordo com

o cargo e funções assumidas e a escolha de funcionários pauta-se no mérito e competência técnica, sendo os profissionais especializados na gestão da organização (CHIAVENATO, 2003).

A reforma foi conduzida até o fim de 1945, quando o poder foi assumido por outro governo. No período de 1946 a 1966 não se observou o aprofundamento da configuração burocrática, no entanto, houve a criação de alguns órgãos e projetos, além de tentativas de reforma de menor vulto. Nesse período foram criadas a Comissão de Simplificação Burocrática (Cosb), a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa) e a Comissão Amaral Peixoto. Iniciativas que constituíram as bases da reforma posterior.

A segunda reforma administrativa foi empreendida em 1967 por meio do Decreto-lei nº 200. O estatuto básico da reforma administrativa estabeleceu cinco princípios fundamentais para a administração, sendo eles: planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle. Prescrevendo a expansão de empresas estatais, fundações públicas e autarquias, bem como a necessidade de fortalecimento e expansão do sistema de mérito e um novo plano para a classificação dos cargos. Ademais, reagrupou diversos departamentos, divisões e serviços em Ministérios (WAHRLICH, 1984).

A ênfase recaiu sobre a autonomia da administração indireta, dado o pressuposto de maior eficiência da administração descentralizada. A partir da flexibilização da administração buscava-se maior eficiência das atividades econômicas do Estado, que passava por um momento de grande expansão das empresas estatais e das fundações (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Esse esforço de organização do aparelho do Estado pretendido pelo Decreto-lei nº 200/67 foi aos poucos sendo desfeito, à medida que não se efetivou de forma conjunta o acompanhamento e avaliação da atuação das instituições descentralizadas. Desta forma, pouca atenção foi dada à definição clara de resultados a serem atingidos pelas instituições e ao desempenho que deveria ser apresentado. Soma-se a isso o fato da autonomia concedida não ter sido bem administrada por todas as instituições. Assim, com o decorrer do tempo, ao buscar maior controle e combate aos abusos cometidos, o Estado voltou a centralizar uma série de atividades de execução, além de diminuir, progressivamente, o grau de autonomia das instituições descentralizadas (MARCELINO, 2003).

A terceira reforma teve início a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo marcada pela criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), responsável pela elaboração do documento básico da reforma, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Essa reforma inaugurou a administração gerencial no país.

O Plano desenhou uma nova concepção do Estado, baseada na distinção entre duas funções essenciais do mesmo. A primeira no nível estratégico, diz respeito a formular e avaliar diretrizes e políticas públicas, garantindo que sua implementação ocorra em benefício de todos os cidadãos. A segunda, em nível executivo, corresponde implementar as políticas formuladas, observando as diretrizes definidas. Ambas são funções de competência exclusiva do Estado (MARCELINO, 2003).

O Plano definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração. Seus objetivos globais foram assim definidos:

- a) Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
- b) Limitar a ação do Estado àquelas que lhes são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada;
- c) Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;
- d) Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União (BRASIL, 1995, p. 56).

Os princípios da administração gerencial foram adaptados da iniciativa privada para o setor público, visando melhorar os serviços prestados aos cidadãos. Segundo Bresser-Pereira (1996, p.11), o modelo gerencial pauta-se nos seguintes aspectos:

- (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Pimenta (1998) acrescenta os princípios da desburocratização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo e competitividade. A desburocratização representa a

retirada de obstáculos à implantação de uma gestão mais flexível, eliminando procedimentos operacionais desnecessários. A transparência apresenta-se como fundamental para o controle social, em oposição ao anterior controle burocrático, possibilitando maior publicidade das ações públicas. A *accountability* consiste na avaliação de resultados e responsabilização dos gestores públicos pelos resultados de suas ações, está assim interligado ao princípio da ética (PIMENTA, 1998). Soma-se a esses os valores da produtividade, eficácia e eficiência.

Nesses termos, o gerencialismo situa-se nas dimensões institucional-administrativa e econômico-financeira da gestão pública por enfatizar a descentralização, profissionalização dos servidores e a eficiência dos gastos públicos, voltando-se para os resultados e melhoria das decisões estratégicas do governo. Segundo Paes de Paula (2005), o modelo gerencial lida com a dimensão sociopolítica majoritariamente na esfera do discurso, dada a rigidez para expansão dos meios de interlocução entre Estado e sociedade, o que compromete a participação cidadã.

Ainda na década de 1990 emerge o paradigma social da administração pública, denominado gestão social. Este, segundo França Filho (2008), não se orienta, no primeiro plano, para a finalidade econômica, em contraposição a tradição de desenvolvimento de técnicas gerenciais.

Não existe consenso quanto ao conceito de gestão social (PINHO, 2009), o termo é alvo das mais variadas interpretações (FRANÇA FILHO, 2008). Requer ainda debates que o justifique como processo de gestão para além do circunscrito apenas pelo mercado (TENÓRIO, 2009), está na teoria e na prática em processo de construção.

Importa sublinhar, no entanto, algumas considerações no plano conceitual. França Filho (2008) considera dois níveis de análise para chegar a uma interpretação do conceito de gestão social. No primeiro ela é identificada como uma problemática de sociedade (nível societário), no outro é associada a uma forma específica de gestão (nível organizacional).

No nível societário a gestão social refere-se à gestão das demandas e necessidades do social, algo visto como atribuição típica do Estado, no entanto, isso não significa exclusividade. Assim, o termo sugere uma gestão que se dá via própria sociedade, a partir de formas e mecanismo de auto-organização (FRANÇA FILHO, 2008).

No nível organizacional a gestão social diz respeito a uma forma de gestão que busca subordinar as lógicas instrumentais a outras mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas. É própria de organizações atuantes em ambiente que não é originariamente aquele do mercado e do Estado, embora possam existir parcerias com instituições privadas e públicas. As

organizações desse âmbito não perseguem objetivos econômicos, este aparece apenas como meio para a concretização dos seus fins (FRANÇA FILHO, 2008).

Tenório (2008) entende a gestão social como o processo gerencial dialógico no qual as decisões são compartilhadas entre os participantes da ação. Nesse ambiente todos têm direito a fala, sem nenhum tipo de coação, prevalecendo o coletivo. O protagonismo recai sobre a sociedade civil.

No tocante ao plano prático configuram-se arranjos como os conselhos gestores, redes associativas, orçamento participativo e os fóruns temáticos. Segundo Paes de Paula (2005), essas experiências colocam em cheque a prerrogativa do monopólio da formulação e controle das políticas públicas pelo executivo estatal, “permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público, e possibilitam que os diferentes interesses presentes na sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente” (PAES DE PAULA, 2005, p.44). O modelo não apresenta, no entanto, uma proposta de reestruturação do aparelho do Estado, apenas essas iniciativas pontuais de organização.

A partir dessas considerações é possível situar a gestão social na dimensão sociopolítica da gestão, uma vez que esta enfatiza a participação da sociedade civil. Segundo Paes de Paula (2005), essa vertente não tem propostas acabadas para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão.

Nesse momento, cabe salientar que a administração pública brasileira é permeada por características dos diferentes modelos de gestão — patrimonial, burocrático, gerencial e social. De acordo com Zwick et al. (2012), essa hibridização somada às demais características existentes na realidade do país levam a uma configuração de gestão tipicamente brasileira, chamada pelos autores de “administração pública tupiniquim”.

Nesta seção, foi possível refletir sobre as características dos modelos de gestão pública, dois deles —burocrático e gerencial— a partir das grandes reformas administrativas empreendidas no país. O próximo capítulo tem por intuito apresentar a metodologia adotada para a realização desta pesquisa.

## **7 METODOLOGIA**

Partindo do entendimento que muitas informações precisam ser interpretadas de forma muito mais ampla que circunscrita ao simples dado objetivo (TRIVIÑOS, 1987), o embasamento metodológico deste trabalho advém da pesquisa qualitativa, uma vez que o objetivo é confrontar o resultado quantitativo do IGPM com a análise feita por aqueles ligados à gestão municipal de Ingaí. De acordo com Minayo (2002), a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares, preocupando-se com o nível de realidade que não pode ser quantificado, uma vez que lida com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que não pode ser reduzido à operacionalização de variáveis.

Dentre as modalidades da pesquisa qualitativa este trabalho caracteriza-se por ser um estudo de caso, que, segundo Triviños (1987), é a categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa detalhadamente. O estudo de caso consiste na investigação de um fenômeno contemporâneo, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto no qual está inserido não estão claramente evidentes. Sua relevância reside na investigação do fenômeno dentro de seu contexto real (YIN, 2001).

A realização da pesquisa exigiu a concretização de algumas etapas que são apresentadas nas seções deste capítulo. Na primeira seção expõem-se os procedimentos de busca em base indexada para a construção da revisão de literatura sobre o que vem sendo publicado acerca da temática gestão pública municipal. Na segunda seção apresentam-se os resultados de cada componente do IGPM para o município de Ingaí. A seção seguinte evidencia a operacionalização da pesquisa de campo e, por fim, na quarta seção discorre-se sobre o processo de análise e sistematização das informações obtidas na pesquisa bibliográfica e nas entrevistas, bem como o procedimento de análise do resultado do IGPM.

### **7.1 Pesquisa bibliográfica**

As pesquisas bibliográficas visam identificar o conteúdo já publicado sobre determinado tema, podendo abranger livros, artigos científicos, monografias, dissertações, teses, revistas, etc. Neste trabalho a pesquisa foi realizada a partir de busca por artigos científicos indexados na base Web of Science. A escolha da base justifica-se por sua relevância enquanto indexadora de periódicos expressivos em áreas distintas do conhecimento.

Após a escolha da base delimitou-se os termos representativos do campo para compor a *string* de busca, que foi assim definida: TS= (“*public management*” OR “*municipal public administration*”) AND TS= (“*autarchy*” OR “*municipal*” OR “*management council*”). O termo TS refere-se à busca no tópico dos artigos, ou seja, a identificação das palavras pesquisadas no título, resumo ou palavras-chave. Os termos AND e OR, por sua vez, são operadores de pesquisa utilizados para estabelecer relação entre as palavras. O recorte temporal utilizado para delimitação da pesquisa foram os últimos dez anos (2009-2018) da produção científica nacional e internacional. Ao todo a pesquisa resultou em 177 trabalhos, dos quais 79 compõem o universo de análise. A inclusão ou não do artigo na discussão foi definida a partir da leitura do título e resumo de cada trabalho para identificar a presença da gestão pública municipal como temática central.

## **7.2 Análise da Composição do IGPM para o município de Ingaí**

Esta seção tem o intuito de apresentar metodologicamente a construção do IGPM, assim como seu resultado, de forma desagregada, para o município de Ingaí a partir da análise de planilha disponibilizada pelos autores Pereira e Rezende (2017). Cabe menção ao fato de que entre os dados, que deram margem ao cálculo de todo o índice, existem variáveis cujas informações referem-se ao ano de 2013, 2014 ou 2015. Há desta forma um lapso temporal dos resultados.

Tendo em vista o detalhamento conceitual já referenciado sobre cada componente do IGPM começa-se aqui pela análise da dimensão sociopolítica. No cálculo do total de consórcios públicos o índice considera aqueles nas áreas de educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, saneamento básico, gestão das águas e na área de manejo de resíduos sólidos. É atribuído valor 0 quando não existe o consórcio e valor 1 quando o município possui o consórcio. A fórmula para o cálculo da variável é especificada a seguir:

Total de consórcios públicos = soma dos valores atribuídos a cada consórcio/ 12 (n<sup>o</sup> total de consórcios)

O valor dessa variável para o município de Ingaí foi de 0,08, pois só existia o consórcio da área da saúde.

A variável convênio/RCL é disponibilizada pelo Índice Mineiro de Responsabilidade Social na forma de porcentagem e para sua inserção no cálculo do IGPM seu valor é dividido por 100. Para a cidade de Ingaí o valor da variável foi de 0,006, o que significa que 0,6% da receita corrente líquida do município foi obtida por meio das transferências recebidas na forma de convênio.

O cálculo do indicador articulações interinstitucionais com outros entes federativos parte inicialmente de uma base de cálculo formada pela soma do resultado das duas variáveis citadas anteriormente, para em seguida ser obtido seu resultado a partir da seguinte fórmula:

$$\text{Articulações interinstitucionais com outros entes federativos} = \frac{(\text{valor observado} - \text{pior valor})}{(\text{melhor valor} - \text{pior valor})}$$

O valor observado corresponde à base de cálculo e o melhor e pior valor estão entre os observados entre os 853 municípios mineiros. O resultado do indicador de Ingaí foi de 0,009.

O segundo indicador da dimensão sociopolítica é a existência e funcionamento de conselhos gestores. Para o cálculo dos conselhos gestores da área da educação considera-se a existência do conselho municipal da educação, conselho de controle e acompanhamento do FUNDEB, conselho da alimentação escolar e conselho de transporte escolar. Quando o município possui o conselho atribui-se o valor de 0,1, e a ausência recebe o valor 0 (zero). Pontua-se ainda a atuação de cada um desses conselhos, atribuindo valor 0 (zero) para os conselhos que se reúnem menos de seis vezes no ano ou não existem, valor 0,2 para conselhos que se reúnem de seis a onze vezes e 0,4 no caso de doze ou mais reuniões no período de um ano. Assim, o resultado da variável conselhos gestores da área da educação é obtido pela soma dos valores de cada um dos aspectos mencionados, variando de 0 a 2.

Pelos dados analisados pelo índice o município de Ingaí possuía o conselho municipal de educação, do FUNDEB e da alimentação escolar. Em termos de atuação o conselho municipal de educação realizou em 2014 sete reuniões recebendo, assim a pontuação de 0,2, já os conselhos do FUNDEB e da alimentação escolar realizaram, respectivamente, 4 e 5 reuniões naquele ano obtendo, desta forma, pontuação 0 (zero). Considerando a soma de todos os elementos a variável conselhos gestores da área da educação teve o valor de 0,5.

O cálculo da variável conselhos gestores e instrumentos da área da saúde, por sua vez, considera os elementos: existência do conselho municipal de saúde que é pontuada com 0,05, e quando este não existe o valor é 0 (zero); atuação do conselho, que recebe valor 0 (zero) para os conselhos que se reúnem menos de seis vezes no ano ou não existem, valor 0,2 para

conselhos que se reúnem de seis a onze vezes e 0,4 no caso de doze ou mais reuniões no período de um ano; existência de fundo municipal de saúde a qual atribui-se valor 0,05, e caso o município não possua o fundo o valor é 0 (zero); existência de plano municipal de saúde, confere-se valor 0,1 se existir o plano e 0 (zero) se o município não o tiver; se o de plano municipal de saúde é recente - foi considerado recente o plano produzido a partir de 2013, pois sua elaboração ocorre no mesmo ano do plano plurianual e quando da construção do IGPM 2013 era o ano mais recente do plano plurianual -, aos planos recentes foi atribuído valor 0,4 e aqueles elaborados em anos anteriores ou no caso do município não dispor do plano o valor fixado foi 0 (zero); a existência de conferência municipal de saúde é pontuada com 0,1 e caso o município não a realize o valor é 0 (zero); se a conferência foi realizada recentemente, aqui também considera-se recente a conferência realizada a partir de 2013, uma vez que esta delinea a elaboração do plano municipal de saúde, a conferência recente é pontuada com 0,4; participação do órgão gestor da saúde em algum colegiado de gestão regional recebe o valor 0,1; e, por fim, se o colegiado é atuante, na atuação do colegiado de gestão regional considera-se o número de reuniões realizadas nos últimos doze meses, atribuindo valor 0 (zero) quando o órgão gestor da saúde não faz parte de nenhum colegiado ou realizou menos de seis reuniões, valor 0,2 quando o colegiado reuniu-se de seis a onze vezes e 0,4 quando o colegiado reuniu-se por doze ou mais vezes.

Para o cálculo da variável conselhos gestores e instrumentos da área da saúde soma-se os valores de todos os itens mencionados. Seu resultado varia entre 0 e 2. O resultado dessa variável para o município de Ingaí foi de 0,7. Existia o conselho, o fundo, o plano e a conferência municipal de saúde, o conselho havia realizado cinco reuniões, o ano de elaboração do último plano era 2012 e a última conferência municipal de saúde havia sido realizada no ano de 2013.

A variável conselhos gestores da área dos direitos humanos engloba a existência de conselho de direitos humanos, de direito da criança e do adolescente, de igualdade racial, de direitos do idoso, de direitos da pessoa com deficiência, de direito das lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais e conselho de direitos da juventude, bem como a atuação de todos esses conselhos. A existência do conselho é pontuada com 0,1 e quando o município não possui o conselho recebe valor 0 (zero), já a atuação do conselho é pontuada com 0 (zero) quando este não existe ou realizou cinco ou menos reuniões em doze meses, 0,2 quando realizou de seis a onze reuniões e 0,4 no caso de doze ou mais reuniões. O município de Ingaí não possuía nenhum conselho gestor da área de direitos humanos, assim o valor dessa variável foi 0 (zero).

A existência de conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável, por seu turno, recebe valor 1 (um) quando o município possui o conselho e 0 (zero) caso contrário. Ingaí não possuía o conselho.

No cálculo do indicador existência e funcionamento de conselhos gestores computa-se primariamente a base de cálculo, na qual são atribuídos diferentes pesos às variáveis para em seguida chegar ao resultado propriamente dito, a partir das fórmulas especificadas a seguir:

Base de cálculo = (1,2\*Conselhos gestores da área da Educação + 1,2\*Conselhos gestores e instrumentos da área da Saúde + 1,2\*Conselhos gestores da área dos Direitos Humanos + 1,4\*Existência de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural)

Existência e funcionamento de conselhos gestores = (valor observado- pior valor)/ (melhor valor- pior valor)

Considerando os resultados observados para o município de Ingaí em cada uma das variáveis que compõem o indicador, a base de cálculo, ou seja, o valor observado foi de 1,14, o que resultou em um indicador de 0,18.

No que se refere ao cálculo do agregado da dimensão sociopolítica ele parte da base de cálculo formada pela soma dos resultados dos indicadores - articulações interinstitucionais com outros entes federativos e existência e funcionamento de conselhos gestores- para em seguida ser computado seu resultado pela fórmula que segue. Nessa dimensão o resultado para Ingaí foi de 0,115.

Dimensão Sociopolítica = (valor observado-pior valor)/(melhor valor-pior valor)

Passando agora para a dimensão institucional-administrativa, que é formada pelos indicadores existência de administração indireta, funcionários com nível superior e instrumentos de planejamento. Quando o município possui alguma entidade de administração indireta o valor do indicador corresponde a 1 (um) e caso o município não possua este é igual a 0 (zero).

Para o indicador funcionários com nível superior, considera-se a participação destes na administração local por meio da razão entre o número estimado de funcionários com nível superior na administração e o número total de funcionários. A estimação do número de funcionários com ensino superior da administração é feita a partir da subtração do número

total de professores e médicos do total de funcionários com nível superior existentes no município. A partir dessa base de cálculo aplica-se a fórmula que segue:

Funcionários com nível superior = (valor observado-pior valor)/(melhor valor-pior valor)

No município de Ingaí em 2014 existiam duzentos e trinta e oito funcionários públicos, dos quais setenta e sete possuíam ensino superior e destes vinte e dois eram professores e sete médicos. Desta forma, o valor do termo participação de funcionários de nível superior na administração local foi de 0,2 e o resultado para o indicador foi de 0,43.

No que se refere ao terceiro indicador, instrumentos de planejamento, a variável plano diretor considera na análise os seguintes fatores: existência do plano diretor, ao qual é atribuído valor 0,25 e quando o município não dispõe de plano o valor é 0 (zero); obrigatoriedade ou não do plano para o município, quando este não é obrigatório imputa-se valor 0,25, caso contrário 0 (zero); município que não é obrigado a ter o plano, mas ainda assim o tem recebe pontuação 0,25, os demais 0 (zero); município que não possui o plano, mas não é obrigado a tê-lo é pontuado com 0,1; município que está elaborando o plano recebe valor 0,25 e aqueles que não possuem o plano ou no qual este não está sendo elaborado recebem pontuação 0 (zero); plano diretor é atual ou não, isto com base no ano da lei de sua criação, neste caso planos criados a partir de 2006 foram pontuados com 1 (um) e aqueles de anos anteriores ou não existentes receberam valor 0 (zero); plano diretor está atualizado ou não, aqui considera-se atualizado aquele cuja atualização ocorreu a partir de 2006 atribuindo-se 0,25 para os atualizados e 0 (zero) para os de ano anterior.

Para o cálculo da variável plano diretor soma-se os valores atribuídos a cada um dos aspectos mencionados. O município de Ingaí não possuía o plano diretor e recebeu pontuação 0,1 no computo da variável.

Na determinação das variáveis legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social, zona e/ou área de especial interesse, perímetro urbano, parcelamento do solo, zoneamento ou uso e ocupação do solo, solo criado ou outorga onerosa do direito de construir, contribuição de melhoria, operação urbana consorciada, estudo de impacto de vizinhança, código de obras, zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico, servidão administrativa, tombamento, unidade de conservação, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, regularização fundiária, legitimação de posse e sobre estudo prévio de impacto ambiental atribui-se os valores de 0 (zero) quando o município não possui a legislação, 0,25 quando possui a legislação, mas esta

é anterior ao ano de 2001 e valor 1 (um) quando a legislação foi criada depois de 2001, sendo considerada atualizada. Para a legislação ser considerada existente deve haver uma legislação específica que verse sobre o assunto ou este deve ser parte integrante do plano diretor municipal. O município de Ingaí possuía a lei de perímetro urbano criada em 1996 e o código de obras de 1995.

No cálculo do indicador instrumentos de planejamento primeiro cria-se uma base de cálculo formada pela soma do resultado de cada instrumento, conferindo peso 2 para o plano diretor e peso 1 para as demais legislações, para em seguida ser aplicada a fórmula apresentada a seguir, na qual o valor observado corresponde a base de cálculo. Para Ingaí o resultado do indicador foi de 0,024.

$$\text{Instrumentos de Planejamento} = (\text{valor observado-pior valor})/(\text{melhor valor-pior valor})$$

Para a mensuração da dimensão institucional-administrativa determina-se a base de cálculo como especificada a seguir, com diferentes pesos para os indicadores. O resultado da base de cálculo é utilizado como valor observado para fim de determinação do valor da dimensão. As fórmulas seguem abaixo:

$$\text{Base de cálculo} = (1,1 * \text{existência de administração indireta} + 1,4 * \text{funcionários com nível superior} + 1,5 * \text{instrumentos de planejamento})$$

$$\text{Dimensão institucional-administrativa} = (\text{valor observado-pior valor})/(\text{melhor valor-pior valor})$$

Considerando os valores referenciados do resultado de cada indicador de Ingaí sua base de cálculo foi de 0,64, resultado em um valor para a dimensão de 0,177.

Na dimensão econômico-financeira, a variável IPTU pontua os seguintes aspectos: existência de cadastro do IPTU, que recebe valor 0,1 caso o município possui e 0 (zero) caso contrário; cadastro informatizado, caso positivo pontua 0,15, e caso não seja informatizado ou o município não o possui confere-se valor 0 (zero); cadastro atualizado, é considerado atualizado aquele modificado a partir de 2011 recebendo pontuação 0,3, aqueles desatualizados ou no caso do município não possuir cadastro o valor atribuído é 0 (zero); o município cobra IPTU, se sim concede-se valor 0,4; existência de planta genérica de valores, quando o município a possui o valor é igual a 0,4 e se não possuir 0 (zero); planta genérica de

valores informatizada, quando é informatizada pontua 0,15 e quando não é ou o município não possui a planta o valor é 0 (zero); e planta atualizada, as plantas atualizadas a partir de 2011 atribuiu-se o valor 0,5 e as de anos anteriores 0 (zero). Para o cálculo da variável somam-se os valores alcançados pelo município nos itens mencionados. O resultado varia de 0 a 2.

No município de Ingaí existia a cobrança e cadastro do IPTU, que foi atualizado em 2015 e este era informatizado. Desta forma, considerando a soma do valor atribuído a cada aspecto o resultado da variável foi de 0,95.

A variável ISSQN considera a existência do cadastro do imposto, que é pontuada com 0,25 se existir e 0 (zero) se o município não possuir o cadastro, se o cadastro for informatizado também recebe 0,25 e caso não seja ou o município não o possua atribui-se 0 (zero), por fim considera a atualização do cadastro conferindo 0,5 aos atualizados a partir de 2011 e 0 (zero) aos de anos anteriores ou quando o município não possui o cadastro.

Ingaí atendia positivamente a todos os aspectos considerados na variável, possuindo um cadastro atualizado, em 2015, e informatizado obtendo, portanto valor 1 na variável ISSQN.

A variável taxa subdivide-se em taxa de iluminação pública, de coleta de lixo, de incêndio ou combate a sinistros, de limpeza urbana, de poder de polícia e outras taxas. A existência de cada uma é pontuada com 0,18 e caso o município não aplique a cobrança atribui-se 0 (zero). O resultado da variável é obtido pela soma do valor conferido a cada taxa citada, variando entre 0 e 1. Em Ingaí não existia a cobrança de nenhuma taxa, desta forma o valor da variável foi 0 (zero).

Na variável mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento é considerada a existência dos mecanismos redução do IPTU, isenção do IPTU, isenção do ISSQN, isenção de taxas, cessão de terrenos, doação de terrenos e outros mecanismos de incentivo. A cada mecanismo existente é atribuído valor 0,15 e se o município não tem estabelecido o mecanismo o valor é igual a 0 (zero). Considera-se ainda o tipo de empreendimento beneficiado com incentivos. Os empreendimentos são divididos em industrial, comercial e serviços, turismo, esporte e lazer, agropecuário e outros. A existência de benefício a cada tipo de empreendimento é pontuada com 0,2 e sua ausência com 0 (zero). O resultado da variável consiste na soma dos valores auferidos pelo município em cada mecanismo e tipo de empreendimento beneficiado. Ingaí não possuía nenhum dos mecanismos e, assim, não pontuou na variável.

Quanto aos mecanismos de restrição à implantação de empreendimento tem-se a legislação, tributação e outros mecanismos de restrição cada um pontuado com 0,4 no caso de sua existência e 0 (zero) quando não existe. Os tipos de empreendimentos sobre os quais são aplicados os mecanismos são a indústria, indústria extrativa, comércio e serviços, turismo, esporte e lazer, empreendimentos com impacto ambiental e outros, cada um pontuado com 0,18 quando impactados pela restrição e 0 (zero) quando não são. Para o cálculo da variável somam-se os valores de cada mecanismo e empreendimento.

No município de Ingaí tinha-se a legislação e a tributação como mecanismos restritivos que incidiam sobre a indústria e o comércio e serviços, o que levou a um valor de 1,16 para a variável.

Para o cálculo do indicador instrumentos de controle da arrecadação forma-se uma base de cálculo a partir da soma do resultado das variáveis IPTU, ISSQN, taxa e mecanismos de incentivo e restrição a empreendimentos, atribuindo peso 0,1 para os mecanismos de incentivo e restrição e peso 1 (um) para as demais variáveis. Com o resultado da base calcula-se o valor do indicador por meio da seguinte fórmula:

Instrumentos de controle da arrecadação = (valor observado-pior valor)/(melhor valor-pior valor)

Para o município de Ingaí a base de cálculo foi de 2,066 e o valor do indicador 0,47.

O segundo indicador da dimensão econômico-financeira é o IDTE ofertado pelo índice mineiro de responsabilidade social e transformado para a escala de 0 a 1 pela fórmula apresentada a seguir. O resultado do indicador para Ingaí foi de 0,17.

IDTE = (valor observado-pior valor)/(melhor valor-pior valor)

Para o cálculo da dimensão econômico-financeira cria-se primeiramente uma base de cálculo a partir da média ponderada do resultado dos indicadores, para em seguida ser aplicada a fórmula da dimensão. Nesta dimensão o resultado de Ingaí foi de 0,226. As duas fórmulas seguem abaixo:

Base de cálculo = instrumentos de controle de arrecadação\*0,3 + IDTE\*0,7

Dimensão econômico-financeira = (valor observado-pior valor)/(melhor valor-pior valor)

Por fim, tem-se a dimensão socioambiental formada pelos indicadores utilização de terras, estrutura fundiária e compensação pela exploração de recursos naturais. No indicador utilização de terras a variável índice de ocupação dos solos é formada por uma base de cálculo com o resultado do índice do município que é transformado para a escala de 0 (zero) a 1 (um) a partir da fórmula que segue abaixo:

$$\text{Índice de ocupação dos solos} = (\text{valor observado-pior valor})/(\text{melhor valor-pior valor})$$

A base de cálculo do município de Ingaí foi de 0,464, o que resultou em um índice de ocupação do solo de 0,268.

A variável indicador do nível tecnológico da agropecuária considera a média do índice do nível tecnológico da agricultura e do índice do nível tecnológico da pecuária, que por sua vez é mensurado pela soma do resultado do índice de desenvolvimento da pecuária leiteira (IDPL) e índice de desenvolvimento da pecuária de corte (IDPC). A padronização dos resultados é feita pelas fórmulas que seguem:

$$\text{Índice do nível tecnológico da agricultura} = [(\text{valor observado-pior valor})/(\text{melhor valor-pior valor})]$$

$$\text{Índice do nível tecnológico da pecuária} = [(\text{valor observado-pior valor})/(\text{melhor valor-pior valor})]$$

$$\text{Indicador do nível tecnológico da agropecuária} = (\text{valor observado-pior valor})/(\text{melhor valor-pior valor})$$

O índice do nível tecnológico da agricultura de Ingaí foi 0,057 e o índice do nível tecnológico da pecuária foi 0,115. O resultado do indicador nível tecnológico da agropecuária foi 0,133.

Para o cálculo da variável índice de monocultura forma-se uma base de cálculo sobre a qual é aplicada a fórmula do índice propriamente dito. Essas fórmulas são apresentadas a seguir:

$$\text{Base de cálculo} = (\text{área das três principais culturas temporárias} + \text{área das três principais culturas permanentes} + \text{área total do reflorestamento} / \text{área total disponível}) * 100$$

Sendo: Área total disponível = área total do município - (área de proteção integral + 20% da área total, destinada às reservas legais +15% da área total, relativo às áreas urbanas e outros usos)

Índice de monocultura = (valor observado-pior valor)/(melhor valor-pior valor)

A base de cálculo da variável de Ingaí foi 0,267, resultando em um índice de monocultura de 0,097.

No computo do indicador utilização de terras primeiro forma-se uma base de cálculo, na qual são atribuídos pesos distintos as três variáveis que o integram para em seguida ser aplicada a fórmula do indicador. A forma de cálculo é apresentada abaixo:

Base de cálculo = (índice de ocupação do solo\*0,1)+(índice do nível tecnológico da agropecuária\*0,7)+(índice de monocultura\*0,2)

Utilização de terras = (valor observado-pior valor)/(melhor valor-pior valor)

O valor da base de cálculo de Ingaí foi 0,140, levando a um indicador de utilização de terras de 0,184.

Para a determinação do segundo indicador estrutura fundiária forma-se uma base de cálculo com a média dos resultados obtidos pelo município nas variáveis: índice de Gini invertido e índice de agricultores familiares por município. Os três resultados são padronizados pela fórmula: (valor observado-pior valor)/(melhor valor-pior valor).

Ingaí pontuou 0,485 no índice de Gini invertido e 0,287 no índice de agricultores familiares. Assim, a base de cálculo teve o valor de 0,386, enquanto o indicador de estrutura fundiária foi 0,417.

No último indicador da dimensão socioambiental, que é a compensação pela exploração de recursos naturais, o cálculo parte de uma base de cálculo formada pela soma dos resultados das três variáveis que integram o indicador, as quais se atribuem diferentes pesos. A base de cálculo passa por uma logaritmização neperiana para equalizar as grandes disparidades do resultado. No valor logaritimizado aplica-se a fórmula do indicador. As duas fórmulas são especificadas a seguir. Ingaí não pontuou em nenhuma das variáveis, desta forma o valor do indicador foi 0 (zero).

Base de cálculo = soma (0,3\*(Compensação financeira pela exploração dos recursos minerais + Contribuição financeira pela exploração de recursos hídricos) + 0,7\*(ICMS ecológico))

Compensação pela exploração de recursos naturais = (valor observado-pior valor)/(melhor valor-pior valor)

Na contabilização da dimensão socioambiental forma-se uma base de cálculo com a média dos resultados dos três indicadores – utilização de terras, estrutura fundiária e compensação pela exploração de recursos naturais – sobre a qual, em seguida, é aplicada a fórmula que segue:

Dimensão socioambiental = (valor observado-pior valor)/(melhor valor-pior valor)

Considerando o resultado de 0,184 da utilização de terras, 0,417 da estrutura fundiária e 0 (zero) da compensação pela exploração de recursos naturais, a base de cálculo da dimensão socioambiental de Ingaí foi 0,2 e seu resultado 0,288.

O resultado do IGPM é formado pela transformação na escala de 0 a 1 da base de cálculo constituída pela média dos resultados auferidos pelo município nas quatro dimensões que integram o índice – dimensão sociopolítica, institucional-administrativa, econômico-financeira e socioambiental. A fórmula é apresentada abaixo:

IGPM = (valor observado-pior valor)/(melhor valor-pior valor)

O resultado do IGPM obtido por Ingaí foi igual a 0 (zero).

A seguir apresenta-se um quadro síntese das informações apontadas sobre a composição do IGPM do município de Ingaí ao longo desta seção.

Quadro 12 – Resultado desagregado do IGPM de Ingaí (continua)

| <b>DIMENSÕES</b>                                      | <b>RESULTADO</b> | <b>INDICADORES</b>  | <b>RESULTADO</b> | <b>VARIÁVEIS</b>  | <b>RESULTADO</b> |
|---|------------------|---|------------------|---|------------------|
| SOCIOPOLÍTICA   | 0,115            | Articulações interinstitucionais com outros entes federativos | 0,009            | Total de consórcios públicos  | 0,080            |
|   |                  |   |                  | Convênio/RCL (Receita Corrente Líquida)                                       | 0,006            |
|   |                  | Existência e funcionamento de conselhos gestores              | 0,180            | Conselhos gestores da área da educação  | 0,500            |
|   |                  |   |                  | Conselhos gestores e instrumentos da área da saúde                            | 0,700            |
|   |                  |   |                  | Conselhos gestores da área dos direitos humanos                               | 0,000            |
|   |                  |   |                  | Existência de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) | 0,000            |
| INSTITUCIONAL-ADMINISTRATIVA                          | 0,177            | Existência de administração indireta                          | 0,000            | Existência ou não   | 0,000            |
|   |                  | Funcionários com nível superior                               | 0,432            | Participação de funcionários com ensino superior na administração             | 0,200            |
|   |                  | Instrumentos de planejamento                                  | 0,024            | Plano diretor   | 0,100            |
|   |                  |   |                  | Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social                  | 0,000            |
|   |                  |   |                  | Legislação sobre área e/ou zona de especial interesse                         | 0,000            |
|   |                  |   |                  | Lei de perímetro urbano   | 0,250            |
|   |                  |   |                  | Legislação sobre parcelamento do solo   | 0,000            |
| Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo | 0,000            |   |                  |   |                  |

Quadro 12 – Resultado desagregado do IGPM de Ingaí (continua)

| <b>DIMENSÕES</b>                                    | <b>RESULTADO</b> | <b>INDICADORES</b>              | <b>RESULTADO</b> | <b>VARIÁVEIS</b>  | <b>RESULTADO</b> |
|---|------------------|---------------------------------|------------------|---|------------------|
| INSTITUCIONAL-<br>ADMINISTRATIVA                    | 0,177            | Instrumentos de<br>planejamento | 0,024            | Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir | 0,000            |
|   |                  |                                 |                  | Legislação sobre contribuição de melhoria                               | 0,000            |
|   |                  |                                 |                  | Legislação sobre operação urbana consorciada                            | 0,000            |
|   |                  |                                 |                  | Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança                        | 0,000            |
|   |                  |                                 |                  | Código de obras   | 0,250            |
|   |                  |                                 |                  | Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico | 0,000            |
|   |                  |                                 |                  | Legislação sobre servidão administrativa                                | 0,000            |
|   |                  |                                 |                  | Legislação sobre tombamento   | 0,000            |
|   |                  |                                 |                  | Legislação sobre unidade de conservação                                 | 0,000            |
|   |                  |                                 |                  | Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia         | 0,000            |
|   |                  |                                 |                  | Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano                    | 0,000            |
|   |                  |                                 |                  | Legislação sobre direito de superfície                                  | 0,000            |
|   |                  |                                 |                  | Legislação sobre regularização fundiária                                | 0,000            |
|   |                  |                                 |                  | Legislação sobre legitimação de posse                                   | 0,000            |
| Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental | 0,000            |                                 |                  |   |                  |

Quadro 12 – Resultado desagregado do IGPM de Ingaí (conclusão)

| DIMENSÕES            | RESULTADO | INDICADORES  | RESULTADO | VARIÁVEIS  | RESULTADO |
|----------------------|-----------|--|-----------|--|-----------|
| ECONÔMICO-FINANCEIRA | 0,226     | Instrumentos de controle da arrecadação                    | 0,473     | IPTU   | 0,950     |
|                      |           |  |           | ISSQN  | 1,000     |
|                      |           |  |           | Taxa   | 0,000     |
|                      |           |  |           | Existência de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos | 0,000     |
|                      |           |  |           | Existência de mecanismos de restrição à implantação de empreendimentos | 1,160     |
|                      |           | Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) | 0,173     | IDTE   | 16,400    |
| SOCIOAMBIENTAL       | 0,288     | Utilização das terras                                      | 0,184     | Índice de ocupação dos solos   | 0,268     |
|                      |           |  |           | Indicador do nível tecnológico da agropecuária                         | 0,133     |
|                      |           |  |           | Índice de monocultura  | 0,097     |
|                      |           | Estrutura fundiária  | 0,417     | Índice de Gini invertido   | 0,485     |
|                      |           |  |           | Índice de agricultores familiares por município                        | 0,287     |
|                      |           | Compensação pela exploração de recursos naturais           | 0,000     | Compensação financeira pela exploração dos recursos minerais           | 0,000     |
|                      |           |  |           | (CFERH) - Contribuição financeira pela exploração de recursos hídricos | 0,000     |
|                      |           |  |           | ICMS - Ecológico   | 0,000     |

Fonte: elaborado pela autora a partir das informações disponibilizadas pelos autores Pereira e Rezende (2017)

### 7.3 Pesquisa de Campo

Visando a consecução do objetivo proposto por esta dissertação, procedeu-se a coleta de informações, por meio de entrevistas semiestruturadas, com representantes do poder executivo e legislativo da atual gestão (2017-2020) e de duas gestões anteriores (2009-2012, 2013-2016) do município de Ingaí, assim como integrantes de conselhos gestores existentes na cidade. Foi feito um contato prévio com todos os possíveis entrevistados a fim de apresentar a pesquisa e saber a disponibilidade e interesse dos mesmos em conceder a entrevista. A partir desse primeiro contato, alguns de forma presencial, outros por meio de telefonema, as entrevistas foram agendadas e posteriormente conduzidas presencialmente. Ao todo foram realizadas 15 entrevistas entre os meses de novembro e dezembro de 2018. A seguir, no Quadro 13 especifica-se o seguimento ao qual cada entrevistado pertence.

Quadro 13 – Entrevistados

| ENTREVISTADOS   | SEGMENTO  |
|-----------------|---|
| Entrevistado 1  | Poder executivo (2017-2020)                         |
| Entrevistado 2  | Poder executivo (2017-2020)                         |
| Entrevistado 3  | Poder executivo (2009-2012, 2013-2016)              |
| Entrevistado 4  | Poder legislativo (2017-2020)                       |
| Entrevistado 5  | Poder legislativo (2017-2020)                       |
| Entrevistado 6  | Poder legislativo (2009-2012, 2013-2016, 2017-2020) |
| Entrevistado 7  | Poder legislativo (2009-2012, 2013-2016, 2017-2020) |
| Entrevistado 8  | Poder legislativo (2013-2016)                       |
| Entrevistado 9  | Poder legislativo (2009-2012)                       |
| Entrevistado 10 | Poder legislativo (2009-2012)                       |
| Entrevistado 11 | Conselho gestor da assistência social               |
| Entrevistado 12 | Conselho gestor da educação                         |
| Entrevistado 13 | Conselho gestor da alimentação escolar              |
| Entrevistado 14 | Conselho gestor do FUNDEB                           |
| Entrevistado 15 | Conselho gestor da saúde                            |

Fonte: elaborado pela autora (2019)

O roteiro semiestruturado das entrevistas consta no Apêndice A deste trabalho e contempla o conteúdo apresentado no referencial teórico acerca dos indicadores e variáveis que integram o índice de gestão pública municipal. As entrevistas foram gravadas com gravador digital de voz, com a devida autorização dos entrevistados, e garantido o caráter

sigiloso de suas identidades. As mesmas foram transcritas na íntegra após sessões de audição. Segundo Gill (2004), a transcrição deve ser um registro o mais detalhado possível do discurso, não devendo sintetizar a fala e sim registrá-la de forma literal.

Optou-se pela utilização da técnica de entrevista semiestruturada, pois esta ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece as condições necessárias para que o entrevistado tenha a liberdade e a espontaneidade necessárias para o enriquecimento da investigação. A entrevista semiestruturada parte de questões pré-definidas, apoiados em teorias e hipóteses, dentro do escopo da pesquisa, e permite ampliar o campo interrogativo, a partir de novos questionamentos que porventura surja à medida que se recebem as respostas do informante. Desta forma, o entrevistado, seguindo a linha de seu pensamento e de suas experiências, começa a participar da elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987).

#### **7.4 Análise e Interpretação dos Resultados da Pesquisa**

A técnica de análise de conteúdo foi escolhida como método de sistematização e análise das informações coletadas pela pesquisa nas entrevistas. Segundo Gomes (2002) a análise de conteúdo permite encontrar respostas para as questões formuladas levando à descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, não se limitando a superficialidade da aparência do que está sendo dito.

A análise de conteúdo envolve três etapas, sendo elas: a pré-análise, a exploração do material, e o tratamento, inferência e interpretação dos resultados obtidos. A primeira é a fase de organização do material a ser analisado, na qual o intuito é tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, formulando hipóteses orientadoras para a análise. A segunda fase é o momento de aplicar as decisões tomadas na fase anterior. E na terceira fase busca-se desvendar o conteúdo subjacente ao que está sendo manifesto, a partir de tendências e outras determinações características dos fenômenos analisados (BARDIN, 2011; GOMES, 2002).

Após a transcrição das entrevistas foi realizada uma leitura detalhada de todo o material, a fim de destacar os conteúdos que respondem de forma mais direta à pergunta inicial da pesquisa e que aparecem de forma mais recorrente nas falas, sem prejuízo das demais citações.

No que se refere à análise do resultado do IGPM, este permite classificar os municípios em termos de potencialidade da gestão pública. Entende-se por potencialidade a capacidade estrutural de uma prefeitura, ou seja, o conjunto de suas condições políticas, administrativas, financeiras e ambientais, para implementar políticas pública, gerar

desenvolvimento local e atender às demandas de seus cidadãos (PEREIRA; REZENDE, 2017).

Os municípios são classificados em cinco extratos de potencialidade da gestão, sendo: muito alta – A, alta – B, média – C, baixa – D, muito baixa – E. O índice e os indicadores variam entre 0 (zero) e 1 (um), de modo que quanto mais próximo de 1 (um) melhor o resultado. Como são cinco extratos de classificação cada um corresponde a 20% do total entre 0 (zero) e 1 (um) (PEREIRA; REZENDE, 2017).

Os municípios que possuem muito alta potencialidade apresentam condições favoráveis para exercer uma boa governança pública, implementar políticas públicas com facilidade, captar recursos públicos e privados, utilizar esses recursos em investimentos e para promover o desenvolvimento sustentável (PEREIRA; REZENDE, 2017).

Já nos municípios classificados no extremo oposto, ou seja, muito baixa potencialidade, constata-se a ausência de quase todos os elementos necessários a uma boa gestão, como “a falta de convênios e consórcios intermunicipais, insuficiência de pessoal, carência de estrutura de planejamento e de capacidade institucional de elaborar projetos para captar recursos e para implementar políticas públicas, falta de recursos financeiros” e condições precárias para promover o desenvolvimento sustentável (PEREIRA; REZENDE, 2017, p.117).

Por fim, no que tange a análise dos textos encontrados na pesquisa bibliográfica, após a definição de quais realmente tinham como tema a gestão pública municipal, foi feita uma leitura exploratória do material a fim de produzir um resumo com as ideias centrais de cada obra.

## **8 A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE INGAÍ PELO IGPM E NA INTERPRETAÇÃO DE SUA CLASSE POLÍTICA E DE MEMBROS DE CONSELHOS GESTORES**

Neste capítulo, o objetivo é apresentar os diferentes aspectos inerentes ao funcionamento da gestão pública de Ingaí a partir da análise das entrevistas realizadas. A análise fundamenta-se na capacidade de articulação política e nos instrumentos e recursos que o município dispõe para a consecução de suas ações.

Inicialmente, mencionam-se apontamentos feitos pelos entrevistados em relação a pontos fortes e fracos da gestão do município nos últimos dez anos (2009-2018), bem como intervenções realizadas na cidade pelas três gestões analisadas. Todos foram categóricos ao afirmar que a atuação na área da saúde é o principal ponto forte de Ingaí, sendo mencionado que o investimento nesse setor gira em torno de 30% do valor das receitas, em contraposição ao mínimo de 15% exigido por lei. Outros pontos fortes assinalados foram a educação, o transporte escolar e a manutenção da folha de pagamento em dia.

Como pontos fracos foram citados a falta de tratamento do esgoto, ainda não ter sido instituído o plano diretor, manutenção de estradas e pontes rurais, não ter concurso público há bastante tempo e a pouca geração de emprego, que poderia ser amenizada com a atração de empresas.

As ações concretizadas no período de 2009 a 2018 foram o asfaltamento de todas as ruas da cidade, criação de aterro controlado para substituir o lixão e mais recentemente a desativação desse aterro, obras na rede de esgoto que antes não atendia parte das moradias, construção de uma área específica para a festa da fogueira, implantação de conjunto habitacional da COHAB, estruturação de academias de praça, fim das escolas multisseriadas que existiam na zona rural, construção do PSF e está em andamento a construção de uma creche e de um velório municipal.

### **8.1 Dimensão Sociopolítica**

Atualmente, o município de Ingaí participa de quatro consórcios públicos: o Consórcio Intermunicipal de Saúde dos municípios da microrregião de Lavras (CISLAV), o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Rio Grande (CIMARG), o Consórcio Regional de Saneamento Básico (CONSANE) e o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Macrorregião do Sul de Minas, que oferta o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (CISSUL/SAMU).

O CISLAV surgiu em 1999 com a finalidade de executar serviços públicos na área de saúde com maior eficiência e qualidade, assim como aperfeiçoar e viabilizar uma melhor utilização dos recursos disponíveis. O consórcio conta com a participação de dez municípios (CISLAV, 2018).

O CIMARG foi constituído em 2014 com o objetivo de promover a gestão associada dos serviços de iluminação pública, saneamento básico, resíduos sólidos, planejamento urbano, habitação de interesse social, segurança alimentar, educação, segurança pública e o desenvolvimento econômico sustentável da região do Alto Rio Grande. Integram o consórcio vinte e cinco municípios (CIMARG, 2014). Cada município consorciado pode optar por aderir apenas aos serviços de seu interesse. Ingaí aderiu aos serviços de iluminação pública do consórcio para atender a Resolução Normativa nº 414/2010 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que transferiu a gestão dos ativos da iluminação pública para os municípios, ficando estes responsáveis pela implantação, expansão e manutenção das instalações.

O CONSANE tem como propósito aumentar a cobertura de saneamento básico, capacitar os profissionais e melhorar os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem pluvial nos municípios consorciados. Ao todo, oito cidades participam do consórcio e este foi criado no ano de 2015 (CONSANE, 2018).

As atividades do CONSANE no município de Ingaí iniciaram no ano de 2018 com o serviço de transbordo dos resíduos sólidos urbanos para destinação final em aterro sanitário localizado no município de Alfenas. O aterro controlado da cidade de Ingaí foi neste mesmo ano desativado e encontra-se em processo de recuperação. Os serviços de limpeza urbana, como varrição, podas e coleta dos resíduos, continuam a cargo do município que realiza o transporte do lixo coletado até a estação de transbordo na cidade de Lavras.

O CISSUL/SAMU gerencia os serviços de atendimento de urgência e emergência. O consórcio possui 153 membros divididos em quatro regionais (Varginha, Pouso Alegre, Alfenas e Passos). Ingaí faz parte da regional de Varginha, que é composta por 50 municípios. As atividades do consórcio iniciaram-se no ano de 2015.

Ao comparar os resultados do IGPM com as informações atuais, observa-se que dos quatro consórcios três (CIMARG, CONSANE, CISSUL/SAMU) foram criados em anos mais recentes, e assim não constam no índice.

Considerando que a gestão associada de serviços públicos, ao agregar as demandas, garante melhores preços e assim maior eficiência na gestão dos recursos públicos, os entrevistados foram questionados a respeito da tentativa de ingresso em novos consórcios.

Enquanto alguns citaram tanto o interesse quanto a articulação para o estabelecimento de consórcios, nesse período das três gestões analisadas, apontando dificuldades relativas a entraves burocráticos e limitação orçamentária, outros afirmaram não ter havido ou não ter conhecimento sobre.

Tá tentando fazer, tenta fazer. Eu diria que a solução hoje em dia é criar mais consórcios, porque o consórcio é uma forma, vamos dizer assim, de cooperativa pra tentar driblar a crise. Tem algumas dificuldades, vamos dizer assim, burocráticas que impede um pouco esses consórcios, mas acho que não tem muita assim, se for por insistência consegue (Entrevistado 1).

[...] nós estamos tentando aqui o da cultura, fazer o consórcio da cultura, mas tá em andamento ainda (Entrevistado 2).

O CONSANE [...] já vem desde 2009, 2010, mais ou menos, só que o próprio Estado ainda não tinha paramentado como seria. O Estado instituiu a lei que teria que ter o consórcio, mas o próprio Estado não soube explicar como teria que ser esse parâmetro (Entrevistado 9).

No momento existe só esse [CISLAV], até mesmo por aquilo que o município apresenta de recurso. A gente é muito limitado, é um município pequeno, como eu já disse, tem pouco recurso já que não temos muito repasse (Entrevistado 5).

Em relação aos conselhos gestores de políticas públicas, os dados do IGPM mostram a existência de cinco, sendo um da saúde, três na área de educação e um de assistência social, aos quais agora se soma o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente.

O conselho municipal de saúde foi instituído em 1992 e é composto por dezesseis conselheiros, sendo oito usuários, quatro trabalhadores e quatro gestores da área da saúde.

Na área da educação tem-se o conselho municipal de educação, o conselho da alimentação escolar e o conselho municipal de acompanhamento e controle social do FUNDEB. O conselho da alimentação escolar surgiu em 2001 e conta com sete membros, dos quais dois são representantes de pais de alunos, dois da sociedade civil, dois docentes e um membro do poder executivo municipal. O conselho municipal de acompanhamento e controle social do FUNDEB foi criado em 2007 e é formado por nove membros, sendo dois representantes do poder executivo municipal, dois pais de alunos da educação básica, dois estudantes da educação básica, um professor da educação básica, um servidor técnico-administrativo de escola básica e um diretor de escola básica.

O conselho municipal de assistência social foi constituído em 2001 e conta com seis integrantes, sendo um representante do departamento municipal de assistência social, um do

departamento municipal de educação, um do departamento municipal de saúde, um de entidades de usuários e dois de entidades prestadoras de serviços da área de assistência social.

O município possui outros dois conselhos que não são englobados na análise do índice. O conselho municipal de defesa e conservação do meio ambiente (CODEMA), criado em 2018, e o conselho municipal de defesa do patrimônio cultural, instituído em 2001.

Segundo os relatos, os conselhos são atuantes, realizam reuniões mensais ou a cada dois meses. Cabe ressalva ao conselho da saúde que, segundo a Entrevistada 15, realizou apenas uma reunião no ano de 2018. Contudo, em anos anteriores essa periodicidade era maior, sendo realizadas entre quatro e seis reuniões.

O conselho na verdade teria que ter reuniões pelo menos de dois em dois meses, aqui as reuniões são quando precisa. Então esse ano mesmo, vou te falar uma verdade, teve uma reunião (Entrevistada 15).

Apesar das reuniões dos conselhos serem públicas e precedidas de divulgação, a participação da população é pequena. No geral, as reuniões são conduzidas apenas com a presença dos representantes da população designados.

Na fala de um dos entrevistados é possível identificar alguns canais de comunicação entre o poder público e a sociedade civil para além dos conselhos gestores, sendo eles os fóruns temáticos e o orçamento participativo.

O conselho de saúde, o conselho da educação, o conselho da assistência social eles eram efetivos sim, o pessoal reunia, fazia eventos pra chamar a população. O conselho da assistência social e da saúde de 4 em 4 anos fazem o fórum do conselho da saúde, fórum do conselho da assistência social aí busca na população, faz na zona rural, faz na cidade, o que a população precisa pra aquele local. Como a gente fazia o orçamento participativo também diretamente com a população. Eles se reúnem, devem reunir até hoje sim, determina junto com o executivo, junto com o prefeito o que vai ser as metas da educação, meta da saúde, a meta da assistência social. Na minha gestão sempre consultava os conselhos e pedia que fizesse esses os fóruns, não só os conselhos, mas também pra sentir o que a população quer da gestão e fazer a gestão mais voltada pra os anseios da população, da sociedade (Entrevistado 3).

Ante o exposto, observa-se no período um aumento no número de conselhos gestores existente e, conseqüentemente, o acréscimo, ainda que tímido, da intensidade da relação Estado/sociedade. Seu aumento indica o crescimento do controle social e redução da centralidade da administração municipal. O quantitativo de consórcios públicos também teve acréscimos apontando a constituição de novos arranjos institucionais.

Nesse sentido, verifica-se que a dimensão sociopolítica da gestão é considerada no processo de tomada de decisão, existindo a preocupação com a gestão das demandas e necessidades do social. Desta forma, ainda que esta não seja uma dimensão predominante da gestão, ações típicas da vertente social estão sendo postas em prática.

## **8.2 Dimensão Institucional-Administrativa**

No que tange a dimensão institucional-administrativa da gestão, o município de Ingaí continua não possuindo nenhum órgão de administração indireta. A descentralização da gestão municipal ocorre em certa medida pela terceirização dos serviços de artesanato no CRAS, terceirização de algumas linhas do transporte escolar e de serviços de mecânica para manutenção da frota de automóveis.

Quanto à qualificação dos servidores, dentre aqueles com ensino superior alguns possuem especialização e mestrado. Segundo os relatos, os funcionários do município participam de treinamentos e cursos para o aperfeiçoamento em suas áreas específicas de atuação. Foram citados como ofertantes dos cursos os consórcios intermunicipais, a superintendência regional de saúde e na área da educação a superintendência regional de ensino e o PNAIC (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa).

Com relação aos instrumentos de planejamento, o município possui o código de obras, a lei de tombamento e a lei de perímetro urbano, que é atualizada sempre de acordo a necessidade de expansão da área urbana do município.

A lei de tombamento não aparece nos resultados do IGPM, mas esta foi instituída no ano de 2009. Foram tombados como patrimônio histórico e cultural do município a Festa da Fogueira em homenagem a São João Batista, a imagem de São João Batista, que se encontra na Igreja Matriz de São Sebastião, e a Praça Gabriel Andrade Junqueira.

De acordo com os entrevistados existe a pretensão de criação do plano diretor há alguns anos. No entanto, o município não dispõe de servidores qualificados para a sua elaboração, sendo necessária a contratação de uma empresa especializada, o que representa um custo elevado e acabou por retardar o avanço do plano. A previsão é que o plano fique pronto e seja votado no ano de 2019. Está prevista também a votação do código de posturas.

Os entrevistados citaram algumas leis que foram instituídas nos últimos dez anos. Na atual gestão houve a criação da lei para a destinação final do lixo e da lei que estabeleceu o transporte gratuito para os estudantes universitários até a cidade de Lavras no turno da noite. Nas duas gestões anteriores foram: promulgação da lei orgânica do município, lei de

tombamento, alteração do código tributário, implantação do estatuto do magistério e do plano de carreira dos servidores públicos municipais.

Do exposto constata-se que esta dimensão não se sobressai na administração municipal de Ingaí. O processo de planejamento no município poderia ser consubstanciado pelo conjunto de instrumentos normativos abarcados pelo índice. Estes possibilitam um melhor direcionamento das políticas públicas e ordenamento de todo o território municipal. Ademais, ainda não há na cidade a descentralização administrativa da gestão por meio de entes da administração indireta. Todavia, alguns aspectos instrumentais da gestão, ou seja, ações características do modelo gerencialista de administração, estão sendo executadas.

### **8.3 Dimensão Econômico-Financeira**

Um instrumento de planejamento diretamente relacionado à dimensão econômico-financeira da gestão é a planta genérica de valores, utilizada para fins de cobrança do IPTU e ITBI (Imposto sobre a Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis). A planta do município de Ingaí foi elaborada em 2002 e vem sendo atualizada anualmente por meio de correção monetária. Ela apresenta o valor do metro quadrado dos terrenos e construções, de acordo com a localização por quadras e ruas. Os imóveis localizados no entorno da praça central da cidade são mais valorizados e à medida que se distancia desse ponto os valores do metro quadrado decrescem.

Em termos financeiros, a arrecadação própria do município, que engloba IPTU, ISSQN, ITBI e taxas, é pequena, a maior parte dos recursos advém do fundo de participação dos municípios que representa mais de 60% das receitas.

Nos dados do IGPM consta que Ingaí não efetuava a cobrança de taxas. No entanto, estas estão previstas em seu código tributário e são recolhidas taxas relativas à expedição de documentos, como alvará de localização e funcionamento, certidões e licença para obras.

De acordo com um dos entrevistados, existem também mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos.

A gente já foi atrás de várias empresas pra dá terreno, no caso isenção de impostos, mas não concretizamos nada. Mas a gente tá tentando trazer alguma empresa aí pra gerar emprego pra população que eu acho que é uma das coisas que ainda falta muito aqui no nosso município (Entrevistado 1).

Nesse sentido, depreende-se a atenção dispensada pelo município nessa dimensão e, consequentemente, a adoção de ações características do gerencialismo.

#### **8.4 Dimensão Socioambiental**

No tocante à dimensão socioambiental da gestão, houve divergência nas respostas quanto à existência ou não de áreas de preservação ambiental sob a responsabilidade da prefeitura. Três entrevistados afirmaram existir unidade de preservação, citando, contudo áreas diferentes.

Então tem uma área que faz uns praticamente dois meses que passou pra nossa responsabilidade que era o antigo lixão. A gente desativou o lixão através desse consórcio que a gente fez do lixo aí o CONSANE. Hoje em dia o nosso lixo tá indo pra Alfenas. A gente tinha um lixão na cidade e esse lixão agora já foi todo aterrado, agora vai passar por fase de reflorestamento (Entrevistado 1).

Existe. Está averbada. [...] É uma área da prefeitura, ali é plantado árvores, ali colhe-se árvores, ali planta eucalipto, ali corta eucalipto quando se precisa (Entrevistado 4).

Tem. Até provavelmente você deve ter visto, quando entra na cidade ali tem a unidade de saúde a parte de baixo da unidade, lá era até lote foi vendido, tem um problema ainda aquela parte foi suspenso o loteamento por ter uma nascente e tá sob a responsabilidade da prefeitura. Uma área grande de preservação tem uma nascente lá (Entrevistado 9).

Ainda que exista alguma unidade de preservação ambiental, de acordo com os entrevistados o município não recebe o ICMS ecológico.

Ingaí não possui nenhuma legislação que verse sobre o meio ambiente, são seguidos os preceitos das leis federais pertinentes. Possui, contudo, estrutura administrativa voltada para as questões ambientais que inclui o Departamento Municipal de Meio Ambiente, Turismo e Cultura e o Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA), criado recentemente.

Em relação ao saneamento básico, a água da cidade é tratada pela COPASA, enquanto o esgoto é canalizado e despejado no córrego sem tratamento. Segundo os entrevistados, esforços vêm sendo empreendidos há alguns anos para que esta situação de destinação incorreta das águas residuais seja revertida com a construção de uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE).

O esgoto é uma coisa que a gestão passada tentou e a gente tá tentando também que é conseguir uma ETE, que é uma coisa que o município não tem condição de construir. O último projeto tava em torno de um milhão e trezentos mil. É uma coisa assim, infelizmente, bem inviável pro nosso município financeiramente, em termos ecológicos ótimo né, mas a gente tem que conseguir esse recurso com o governo federal. Esse projeto já foi enviado na gestão passada e reenviado agora na nossa, mas ainda não conseguimos avançar ainda não (Entrevistado 1).

[...] nós já fizemos vários projetos junto a FUNASA, fizemos a liberação da área, conseguimos a licença ambiental do terreno onde ia ser feita a estação de tratamento. Só que infelizmente o recurso, nós dependíamos do recurso federal, uns três anos atrás e até hoje não concluímos a obra. É uma pena (Entrevistado 2).

O esgoto infelizmente ele é dispensado no córrego. É outra também que eu tentei fazer tratamento, busquei recurso do governo federal incansavelmente e não consegui. Se você pegar a topografia de Ingaí ela favorece o tratamento de esgoto. Ela corre tudo pra um local só, tem como você ramificar 98% do esgoto tudo num local só. Só uns 2% que você tem que fazer ou bombeamento ou fazer uma mini estação de tratamento do outro lado, na parte de trás. Na época ficava relativamente barato em torno de 800 mil reais só que o município não tinha condições de fazer. Fui através da FUNASA e tal, mas infelizmente o recurso não saiu (Entrevistado 3).

[...] desde a administração anterior nós temos um projeto de uma ETE, estação de tratamento de esgoto, na FUNASA, ela já está protocolada já tem o projeto tudo direitinho só falta recurso, que é o que o município não dispõe. Precisa de um convênio, ou uma contrapartida, que é um negócio caro, do governo federal (Entrevistado 6).

No que se refere ao serviço de limpeza urbana, a varrição de ruas é realizada diariamente, ao passo que a coleta dos resíduos ocorre duas vezes por semana, na segunda e na sexta-feira, na zona urbana. Houve a tentativa de implantação de coleta seletiva na gestão passada, mas não houve a aderência por parte da população, apesar da divulgação e distribuição de panfletos.

Não obstante os avanços feitos no gerenciamento das questões ambientais, com a destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e a criação do CODEMA, esta é uma área que ainda carece de maior atuação por parte da administração municipal. Ações importantes ainda devem ser concretizadas como a coleta seletiva e o tratamento do esgoto.

O próximo capítulo trata de uma síntese da análise empreendida ao longo deste trabalho a título de considerações finais.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho consistiu em analisar os resultados do Índice de Gestão Pública Municipal para o município de Ingaí e confronta-los com a avaliação interpretativa de sua classe política e de membros de conselhos gestores em relação a atual e as duas últimas administrações. A escolha do município como *locus* de pesquisa justificou-se por este ter sido o último colocado na classificação dos resultados do índice para os 853 municípios mineiros.

Para a concretização desse intento traçou-se inicialmente o embasamento teórico da pesquisa. A composição do IGPM foi apresentada em suas quatro dimensões de análise da gestão pública. Essas dimensões permitem delimitar os paradigmas norteadores da administração pública municipal e nesse sentido o estudo trouxe também o resgate histórico dos projetos políticos de gestão evidenciando suas características.

Em termos de análise propriamente dita foi exposta na Seção 7.2 a composição metodológica do IGPM juntamente com seus resultados de forma desagregada em variáveis e indicadores para o município de Ingaí. Essas informações foram comparadas àquelas expressas pelo grupo de quinze entrevistados no Capítulo 8. Contou-se com a participação de dez representantes da classe política e cinco integrantes de conselhos gestores da cidade.

Neste último capítulo cumpre tecer algumas considerações a respeito das principais conclusões obtidas. A primeira concerne ao resultado do IGPM de Ingaí que foi igual à zero, o que não significa a ausência de todos os elementos considerados na composição do índice.

Na dimensão sociopolítica identificou-se, em termos de articulação interinstitucional, que o município participa de quatro consórcios públicos (CISLAV, CIMARG, CONSANE, CISSUL/SAMU) e no que diz respeito à existência e funcionamento de conselhos gestores de políticas públicas a cidade conta com oito conselhos, dos quais três são da área da educação, um da saúde, um da assistência social, um do meio ambiente, um dos direitos da criança e adolescente e um do patrimônio cultural. Não obstante, a existência desses conselhos como canais de interlocução entre governo e população persiste o desafio de ampliar o interesse e a participação da sociedade civil no processo político.

Na dimensão institucional-administrativa o município não possui nenhuma entidade de administração indireta, os servidores públicos participam de cursos de treinamento para aperfeiçoamento em suas áreas específicas de atuação e entre os instrumentos legais de planejamento da gestão pública municipal Ingaí possui apenas o código de obras, a lei de perímetro urbano e a lei de tombamento. O plano diretor, que é obrigatório apenas para

municípios com população superior a 20 mil habitantes, e o código de posturas estão em processo de construção.

Na dimensão econômico-financeira são recolhidos o IPTU, o ISSQN e algumas taxas. A arrecadação própria do município é pequena, a maior parte dos recursos advém do fundo de participação dos municípios (FPM).

Na dimensão socioambiental as questões direcionadas aos entrevistados compreenderam informações mais gerais acerca de como a prefeitura lida com algumas ações ambientais consideradas relevantes e de atuação direta. No IGPM as informações utilizadas são mais técnicas envolvendo alguns índices. No município de Ingaí a limpeza urbana é feita por servidores da própria prefeitura. A coleta dos resíduos sólidos não é feita de forma seletiva, mas ocorre a destinação ambientalmente adequada do lixo em aterro sanitário localizado no município de Alfenas. A água do município é tratada pela COPASA ao passo que o esgoto é jogado diretamente em um córrego. A construção de uma estação de tratamento do esgoto está na pauta da agenda política, contudo o município não dispõe dos recursos necessários. Ademais, Ingaí não possui nenhuma legislação que verse sobre o meio ambiente.

Ao relacionar as categorias de análise do índice com práticas norteadoras dos paradigmas de gestão observa-se que as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa são típicas do gerencialismo e a dimensão sociopolítica relaciona-se a vertente social.

Conforme exposto nos resultados desse trabalho não existe uma predominância ainda que de forma incipiente de nenhuma das dimensões estruturais da gestão. Sendo possível inferir que o município apropria-se parcialmente de traços dos diferentes paradigmas da administração pública e nesse sentido sua gestão pode ser caracterizada como híbrida.

Acrescenta-se que os dados utilizados pelos autores Pereira e Rezende (2017) para o cálculo do IGPM são dos anos de 2013, 2014 e 2015, a depender da variável. Assim, necessitam de atualização para ano mais recente, sendo esta uma primeira sugestão para trabalhos futuros. De forma complementar sugere-se a proposição de uma reestruturação da dimensão socioambiental do índice, a fim de que esta inclua elementos influenciados diretamente pela atuação do poder público municipal. Em termos de trabalhos qualitativos como este é possível vislumbrar outros que tratem da análise comparativa dos municípios com melhores e piores classificações no ranqueamento, assim como entre aqueles com características semelhantes no que diz respeito a tamanho populacional e disponibilidade de recursos e que, no entanto, apresentam classificações díspares.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos avançados**, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.
- ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. Loureiro M. R. G., organizador. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília, 2002.
- ADA, S. S.; CHRISTIAENS, J. Why do some municipalities apply accrual-based rules more than others? Evidence from Turkey. **Economics and Management**, 2017.
- ALBUQUERQUE, R. M. **Índice de qualidade da gestão pública municipal**: uma proposta de mensuração. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia) Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal Do Ceará, Fortaleza.
- ALVES, A. G. de S.; MORAES JÚNIOR, V. F. de. O sistema de controle interno da gestão pública do poder executivo do município de Patos/PB. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 4, n. 3, p. 56-71, 2016.
- AMÂNCIO, R. et al. Componente Natural. In: SCOLFORO, J.R.S.; OLIVEIRA, A.D; CARVALHO, L.M.T. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais – Componente Socioeconômico**. Lavras: Editora UFLA, 2008. Cap. 3, p. 57-75.
- AMMONS, D. N.; ROENIGK, D. J. Performance management in local government: is practice influenced by doctrine?. **Public Performance & Management Review**, v. 38, n. 3, p. 514-541, 2015.
- ANEEL- Agência Nacional de Energia Elétrica. **Relatórios da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH)**. 2018.
- BARBERA, C.; GUARINI, E.; STECCOLINI, I. Italian Municipalities and the fiscal crisis: four strategies for muddling through. **Financial Accountability & Management**, v. 32, n. 3, p. 335-361, 2016.
- BARBOSA, A. I. M.; MAINENTE, R. Planejamento referenciado: uma abordagem do dever de avaliação preliminar na licitação municipal. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 486-499, 2018.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROS, C. da C. et al. Transparência na gestão pública: Um estudo do atendimento dos municípios do estado rio grande do norte a lei complementar nº 131/2009. **Revista Ambiente Contábil**, v. 9, n. 2, p. 200-221, 2017.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**. 2009.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 9.725, de 15 de julho de 2009**. Belo Horizonte, MG, 2009.

BENITO, B.; BASTIDA, F.; GARCÍA, J. A. Explaining differences in efficiency: an application to Spanish municipalities. **Applied economics**, v. 42, n. 4, p. 515-528, 2010.

BENITO, B.; GUILLAMÓN, M. D.; BASTIDA, F. Public versus Private in Municipal Services Management. **Lex localis-Journal of Local Self-Government**, v. 13, n. 4, 2015.

BERNARDO, J. S.; REIS, A. de O.; SEDIYAM, G. A. S. Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. **Revista Ciências Administrativas**, v. 23, n. 2, p. 277-292, 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Brasília, DF, 1937.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Brasília, DF, 1966.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967**. Brasília, DF, 1967.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Brasília, DF, 1979.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002**. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília, DF, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril 1996.

BRUSCA, I.; MONTESINOS, V. Implementing performance reporting in local government: A cross-countries comparison. **Public performance & management review**, v. 39, n. 3, p. 506-534, 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DE INGAÍ. Disponível em: <  
[http://pt.camaraingai.mg.gov.br/Especifico\\_Cliente/02925708000189/Instrumentos\\_Planejamento/2017/loa.pdf](http://pt.camaraingai.mg.gov.br/Especifico_Cliente/02925708000189/Instrumentos_Planejamento/2017/loa.pdf) >. Acesso em: 10 set. 2018.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, 2010.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 3, p. 423-449, 2004.

CFA. Disponível em: < <http://www.igm.cfa.org.br/> >. Acesso em: 05 jan. 2019.

CHARBONNEAU, É.; BROMBERG, D.; HENDERSON, A. C. Steering a Swarm: Compliance and Learning in a Municipal Performance Regime. **Administration & Society**, v. 50, n. 10, p. 1447-1477, 2018.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. Elsevier Brasil, 2003.

CIMARG. **Contrato de consórcio público**. 2014. Disponível em: < <http://bomsucesso.web464.uni5.net/admin/arquivo/CONTRATO%20DE%20CONSORCIO%20PUBLICO%20-%20CIMARG.pdf> >. Acesso em: 10 mar. 2019.

CISLAV. Disponível em: < <http://www.cislav.com/pagina/8608/CISLAV> >. Acesso em: 10 mar. 2019.

CONAMA. **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. 1986.

CONEJO, M. P.; MORAES, G. H. S. M. de. E-Government in São Paulo: the case of the restructuring of Channel 156 in the city of Limeira. **Informação & Sociedade: Estudos**, v. 26, n. 3, 2016.

CONSANE. Disponível em: < <https://consane.mg.gov.br/consane/apresentacao/> >. Acesso em: 10 mar. 2019.

CORRÊA, R. S. de C.; MARTINS, C. B.; SNOEIJER, E.; SILVA, A. de O. A Influência da Precariedade na Atuação da Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação para o Desenvolvimento de um Município do Rio Grande do Sul. **Revista Administração em Diálogo**, v. 20, n. 1, p. 40-56, 2018.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 2003.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 2008.

CRUZ, N. F. da; MARQUES, R. C. Viability of municipal companies in the provision of urban infrastructure services. **Local Government Studies**, v. 37, n. 1, p. 93-110, 2011.

DECRETO-LEI nº 579. 1938. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html> >. Acesso em: 20 set. 2018.

- ESTRADA, A. Y. P.; RAMÍREZ, R. R. Clientelismo político en la gestión pública: Características y consecuencias como forma de dominación política. **Telos**, v. 20, n. 2, p. 330-355, 2018.
- FELD, L. P.; KIRCHGÄSSNER, G.; SCHALTEGGER, C. A. Municipal debt in Switzerland: new empirical results. **Public Choice**, v. 149, n. 1-2, p. 49, 2011.
- FERNANDES, C. de S.; CARNIELLO, M. F. Análise estrutural do município de Mineiros/GO para implantação da cidade digital. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 132-151, 2017.
- FERREIRA, M. A. M.; FERREIRA, M. A. S.; NEBOT, C. P. Condicionantes de la actividad de control social en el contexto municipal. **Praxis sociológica**, n. 21, p. 213-235, 2016.
- FIRJAN. **IFGF 2016 edição 2017 anexo metodológico**. 2017. Disponível em: < <https://www.firjan.com.br/data/files/E2/82/21/A0/9AF3E5107210A3E5A8A809C2/Anexo%20Metodo%20C3%B3gico%20IFGF%202017.pdf> >. Acesso em: 06 jan. 2019.
- FIRJAN. **IFDM 2016 edição 2018 anexo metodológico**. 2018a. Disponível em: < <https://www.firjan.com.br/data/files/46/21/E2/BD/DF834610C4FC8246F8A809C2/Metodologia%20IFDM%20-%20Final.pdf> >. Acesso em: 06 jan. 2019.
- FIRJAN. **Municípios Brasileiros por Unidades da Federação – IFDM 2018**. 2018b. Disponível em: < <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/> >. Acesso em: 07 jan. 2019.
- FJP – Fundação João Pinheiro. **Finanças dos municípios mineiros: diversidade e indicadores**. Belo Horizonte, 1998.
- FJP – Fundação João Pinheiro. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/> >. Acesso em: 10 set. 2018.
- FOLZ, D. H.; ABDELRAZEK, R. Professional management and service levels in small US communities. **The American Review of Public Administration**, v. 39, n. 5, p. 553-569, 2009.
- FRAGA, B. de O. et al. Aprendizagem na Gestão Pública Municipal para o Desenvolvimento Turístico. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos-ABET**, v. 6, n. 3, p. 44-55, 2016.
- FRANÇA, V. de et al. Cadastro municipal, subsídios do geoprocessamento para a gestão pública—o exemplo do distrito de Warta, Londrina (PR). **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia**, n. 29, 2016.
- FRANÇA FILHO, G. C. de. Definindo gestão social. In: **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária/UFC, v. 1, p. 27-37, 2008.
- FREITAS JUNIOR, D. B. de. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores**. 2009. 139 p. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal de Lavras, Lavras.

GERBER, J. D. The managerial turn and municipal land-use planning in Switzerland—evidence from practice. **Planning Theory & Practice**, v. 17, n. 2, p. 192-209, 2016.

GILL, R. Análise de discurso. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 244-270.

GILART, M. A.; FALCÓN, R. R.; PÁEZ, C. C. T. La gestión pública del desarrollo local desde el enfoque metodológico de marketing. **Universidad y Sociedad - Revista Científica de la Universidad de Cienfuegos**, v.10, n.1, 2018.

Gomes, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis. Editora Vozes. 2002. Cap. 4, p.67-80.

GONZALEZ, R.; LLOPIS, J.; GASCO, J. Outsourcing and strategy in Spanish town halls: a field study. **Management Decision**, v. 51, n. 1, p. 97-119, 2013.

GRIN, E. J. et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018.

GUILLAMÓN, M. D.; ALBALADEJO, F. J. B.; BENITO, B. The determinants of local government's financial transparency. **Local Government Studies**, v. 37, n. 4, p. 391-406, 2011.

GUIMARÃES, S. C. **Avaliação de desempenho da gestão pública municipal**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas.

HA, H.; FEIOCK, R.C. Bargaining, networks, and management of municipal development subsidies. **The American Review of Public Administration**, v. 42, n. 4, p. 481-497, 2012.

HIJAL-MOGHRABI, I. The current practice of performance-based budgeting in the largest US cities: An innovation theory perspective. **Public Performance & Management Review**, v. 40, n. 4, p. 652-675, 2017.

HIRSCH, B.; NITZL, C.; SCHAUB, J. The influence of management accounting departments within German municipal administrations. **Financial Accountability & Management**, v. 31, n. 2, p. 192-218, 2015.

HO, A. T. PBB in american local governments: it's more than a management tool. **Public Administration Review**, v. 71, n. 3, p. 391-401, 2011.

HSIEH, J. Y. A multilevel growth assessment of the diffusion of management innovation nested in state levels: The case of US local economic development programs. **Innovation**, v. 13, n. 1, p. 2-19, 2011.

HSIEH, J. Y. A multilevel assessment of local contract management capacity and management reform nested in state contexts over time. **Administration & Society**, v. 45, n. 9, p. 1095-1129, 2013.

HSIEH, J. Y.; FU, K. Testing Municipal Reinvention on the Price of Municipal Governance between US Mayor-Council and Council-Manager City. **Lex Localis**, v. 12, n. 2, p. 289-310, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de informações básicas municipais**: perfil dos municípios brasileiros 2009. Rio de Janeiro, 2010a.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. 2010b. Disponível em: < <https://censo2010.ibge.gov.br/> >. Acesso em: 20 set. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/ingai/panorama> >. Acesso em: 20 set. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2017. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/ingai/pesquisa/24/76693> >. Acesso em: 20 set. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2018. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/ingai/panorama> >. Acesso em: 20 set. 2018.

INSTITUTO RUI BARBOSA. 2016. Disponível em: < <http://iegm.irbcontas.org.br/> >. Acesso em: 16 jan. 2019.

JOHNSEN, A. Impacts of strategic planning and management in municipal government: an analysis of subjective survey and objective production and efficiency measures in Norway. **Public Management Review**, v. 20, n. 3, p. 397-420, 2018.

KAYANO, J.; CALDAS, E. de L. **Indicadores para o diálogo**. Instituto Pólis, 2002.

KLERING, L. R.; STRANZ, E.; GOBETTI, S. W. Avaliação da gestão dos Municípios do Brasil pelo IRFS–Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social–2002 a 2006. **Redes**, v. 12, n. 2, p. 196-217, 2007.

KOKKO, T. et al. Shortcomings of New Public Management Ideology from the Power Perspective: Exploration of Power Relations in a Finnish Municipal Organization. **Management Research and Practice**, v. 10, n. 2, 2018.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. M. Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 67, 2015.

LEITE FILHO, G. A. et al. Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 337-355, 2018.

MANDELI, K. N. New public governance in Saudi cities: An empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. **Habitat International**, v. 51, p. 114-123, 2016.

MANFREDI-SÁNCHEZ, J. L.; CORCOY-RIUS, M.; HERRANZ-DE-LA-CASA, J. M. ¿ Noticias de alcance? El criterio periodístico en la publicación de noticias en las webs

municipales españolas (2011-2016). **El profesional de la información (EPI)**, v. 26, n. 3, p. 412-420, 2017.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, p. 641-658, 2003.

MARONA, B.; BEEMT-TJEERDSMA, A. V. D. Impact of Public Management Approaches on Municipal Real Estate Management in Poland and The Netherlands. **Sustainability**, v. 10, 2018.

MAROZZI, M.; BOLZAN, M. Skills and training requirements of municipal directors: A statistical assessment. **Quality & Quantity**, v. 50, n. 3, p. 1093-1115, 2016.

MATTES, L. M. A. de; CAMARGO, A. M.; BRAGA, L. N. Excelência em gestão pública: estudo aplicado no setor de atendimento da Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano de Porto Velho–EMDUR. **Revista Eniac Pesquisa**, v. 6, n. 1, p. 22-43, 2017.

MEDEIROS, F. S. **Da intervenção do estado na propriedade: Da servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, limitação administrativa e tombamento.** Conteúdo Jurídico. Brasília-DF, 2015. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.54462&seo=1> >. Acesso em: 14 jan. 2019.

MEDINA, J. M. A. La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 44, 2009.

MENDES, P. et al. The balanced scorecard as an integrated model applied to the Portuguese public service: a case study in the waste sector. **Journal of Cleaner Production**, v. 24, p. 20-29, 2012.

MIAO, X. et al. Lean public management: How lean principles facilitate municipal governance reform in China. **African Journal of Business Management**, v. 5, n. 5, p. 1564-1569, 2011.

MINAS GERAIS. 2009. Disponível em: < [http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/leis/2009/118030\\_2009.htm](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.htm) >. Acesso em: 19 set. 2018.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 21. ed. Petrópolis. Editora Vozes. 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Como delimitar e regulamentar zonas especiais de interesse social: ZEIS de vazios urbanos.** Brasília, 2009.

MOLDENAES, T.; TORSTEINSEN, H. Re-politicisation as post-NPM response? Municipal companies in a Norwegian context. **Local Government Studies**, v. 43, n. 4, p. 512-532, 2017.

MONTESINOS, V.; BRUSCA, I. Towards performance, quality and environmental management in local government: the case of Spain. **Local Government Studies**, v. 35, n. 2, p. 197-212, 2009.

MOUTINHO, J. da A.; KNISS, C. T. Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação entre Variáveis. **Revista de Gestão e Projetos-GeP**, v. 8, n. 1, p. 90-101, 2017.

NAHAS, M. I. P. Metodologia de construção de índices e indicadores sociais como instrumentos balizadores da gestão municipal da qualidade de vida urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. Hogan RB, Baeninger R, Cunha JMP, Carmo RL, organizadores. **Migração e ambiente nas aglomerações urbanas**. Campinas: UNICAMP, p. 465-87, 2001.

NÚÑEZ, N. B. de; PRIMERA, N. Políticas de capacitación tecnológica en el ambiente municipal venezolano. **Revista de Ciencias Sociales (RCS)**, Vol. XVIII, n. 2, p. 266-279, 2012.

NÚÑEZ, L.; RODRÍGUEZ, D.; CÁCERES, A. Análisis de la percepción de los servicios municipales en la comunidad anzoatiguense, Venezuela. **Revista Venezolana de Gerencia**, v. 15, n. 49, p. 72-86, 2010.

OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública— instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

ORTIZ, M. S. P.; MEDEIROS, A. K. de. Reforma Gerencial em Contexto Local: Estudo Comparado dos Municípios de Osasco e Niterói. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 227-236, 2017.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PALUDO, A. V. **Administração pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PBH- Prefeitura de Belo Horizonte. **IQVU índice de qualidade de vida urbana** - relatório geral sobre o cálculo do índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte para 2014. 2015.

PEREIRA, J. R. et al. Zoneamento da cana-de-açúcar e do eucalipto: condicionantes socioeconômicos e índice de monocultura. In: SCOLFORO, J.R.S.; OLIVEIRA, A.D; CARVALHO, L.M.T. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais – Zoneamento e cenários exploratórios**. Lavras: Editora UFLA. Cap. 5, p. 61-71, 2008.

PEREIRA, J. R.; REZENDE, J. B. **Gestão Pública Municipal**. Curitiba, Editora CRV, 2017. 232p.

PEREIRA, R. M. et al. Conselhos gestores de políticas públicas: relações entre Estado e sociedade civil no contexto local. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 5, n. 1, p. 29-40, 2016.

PEREIRA, S. S.; CURI, R. C.; CURI, W. F. Uso de indicadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos: uma proposta metodológica de construção e análise para municípios e regiões. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 23, n. 3, 2018.

PÉREZ, R. C.; PÁEZ, C. C.T.; SÁNCHEZ, L. del C. Procedimiento para la gestión del proceso de financiación del desarrollo local. **Avances**, v. 19, n. 4, p. 366-379, 2017.

PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, p. 25-56, 2009.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração pública**, v. 32, n. 5, p. 173-199, 1998.

PIÑA, G.; AVELLANEDA, C. N. Municipal isomorphism: testing the effects of vertical and horizontal collaboration. **Public Management Review**, v. 20, n. 4, p. 445-468, 2018.

PNUD, IPEA, FJP. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro** (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013). Brasília. 2013.

POLAZ, C. N. M.; TEIXEIRA, B. A. do N. Indicadores de sustentabilidade para a gestão municipal de resíduos sólidos urbanos: um estudo para São Carlos (SP). **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, v.14 n.3, p.411-420. 2009.

PONSOT, E. El índice nacional de precios al consumidor y la recaudación tributaria en el municipio Libertador del estado Mérida-Venezuela. **Actualidad Contable Faces**, v. 20, n. 35, p. 83-103, 2017.

PORCHER, S. The 'hidden costs' of water provision: New evidence from the relationship between contracting-out and price in French water public services. **Utilities Policy**, v. 48, p. 166-175, 2017.

POSTALI, F. A. S. Oil windfalls and X-inefficiency: evidence from Brazil. **Journal of Economic Studies**, v. 43, n. 5, p. 699-718, 2016.

REIS, É. V. B.; VENÂNCIO, S. R. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1205-1230, 2016.

REIS, L. G. dos; LAVARDA, C. E. F. An analysis of the process of change in accounting at a local government from the perspective of the critical theory. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 7, n. 3, p. 143-158, 2017.

REZENDE, D. A.; PROCOPIUCK, M. Projeto de cidade digital estratégica como política pública: o caso de Chicago, EUA. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 14, n. 33, p. 246-269, 2018.

REZENDE, J. B.; PEREIRA, J. R.; BOTELHO, D. de O. Expansão da cultura do eucalipto nos municípios mineiros e gestão territorial. **Cerne**, v. 19, n. 1, 2013.

ROCA, N. B.; PANDIELLO, J. S. Politics and finance in Spanish municipalities. **Hacienda Pública Española**, 2015, vol. 212, num. 1, p. 51-66, 2015.

ROJO, L. D.; ACOSTA, M. M. El régimen del impuesto predial en las finanzas públicas de los gobiernos locales. **Revista Contabilidad y Negocios**, v. 10, n. 19, p. 43-66, 2015.

SALVADOR, M.; PANO, E. Mayors facing local government reforms: from municipal organization leadership to public management transformation processes. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 46, p. 103-127, 2018.

SANTIN, J. R.; PANDOLFO, B. P. Princípio da Participação e Instrumentos de Democracia Participativa em âmbito local. **Revista de Direito e Liberdade**, v. 19, n. 1, p. 85-129, 2017.

SARRIA, Y. M.; PÁEZ, C. C. T. Diseño de un modelo para la gestión pública de la calidad de vida a escala municipal. **Cooperativismo y Desarrollo: COODES**, v. 6, n. 2, p. 159-168, 2018.

SARRIA, Y. M.; PÁEZ, C. C. T.; MORELL, A. I. Modelo para la gestión pública de la calidad de vida a escala municipal en Cuba. **Avances**, v. 20, n. 1, p. 40-51, 2018.

SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. da C. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. **VERBA JURIS-Anuário da Pós-Graduação em Direito**, v. 3, n. 3, 2004.

SCHOUTE, M.; BUDDING, T.; GRADUS, R. Municipalities' Choices of Service Delivery Modes: The Influence of Service, Political, Governance, and Financial Characteristics. **International public management journal**, v. 21, n. 4, p. 502-532, 2018.

SECCHI, L. Entrepreneurship and participation in public management reforms at the local level. **Local Government Studies**, v. 36, n. 4, p. 511-527, 2010.

SILVA NETO, A. F. da; SILVA, J. D. G. da; SILVA, M. C. da. Análise da eficiência da gestão pública das capitais brasileiras. **REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 7, n. 2, 2017.

SPEDO, S. M.; TANAKA, O. Y.; PINTO, N. R. da S. O desafio da descentralização do Sistema Único de Saúde em município de grande porte: o caso de São Paulo, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, p. 1781-1790, 2009.

SUING, A.; MOLINA, P. B.; CARPIO-JIMÉNEZ, L. Orientación al ciudadano en el “gobierno electrónico” de los municipios del Ecuador. **Teknokultura**, v.15, n.1, p. 39-53, 2018.

TCE-MG. 2015. Disponível em: <  
<https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Revista%20Contas%20de%20Minas/Contas%2013%20Para%20site.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

TCE-SP. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. 2014. Disponível em: <  
[https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-iegm-tcesp\\_0\\_0.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-iegm-tcesp_0_0.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2019.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o conceito de gestão social. In: **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária/UFC, v. 1, p. 39-59, 2008.

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: uma réplica. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, p. 57-62, 2009.

TILLMAR, M. No Longer So Strange? (Dis) Trust in Municipality—Small Business Relationships. **Economic and Industrial Democracy**, v. 30, n. 3, p. 401-428, 2009.

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

VILLADSEN, A. R. Structural embeddedness of political top executives as explanation of policy isomorphism. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. 4, p. 573-599, 2011.

WAHRLICH, B. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 1, p. 49-59, 1984.

ZAFRA-GÓMEZ, J. L. et al. Reducing costs in times of crisis: delivery forms in small and medium sized local governments'waste management services. **Public Administration**, v. 91, n. 1, p. 51-68, 2013.

ZAFRA-GÓMEZ, J. L. et al. Do local authorities use NPM delivery forms to overcome problems of fiscal stress?. **Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad**, v. 43, n. 1, p. 21-46, 2014.

ZHANG, Z. Contracting out: exporting lessons for Chinese governance. **Journal of Chinese Governance**, v. 3, n. 2, p. 177-196, 2018.

ZHAO, Z.; GUO, H. Management capacity and state municipal bond ratings: Evidence with the GPP grades. **The American Review of Public Administration**, v. 41, n. 5, p. 562-576, 2011.

ZHENG, Y.; MANOHARAN, A. P. The Influence of Government Capacity on E-Services Diffusion at Municipal Level in New Jersey. **International Journal of Public Administration in the Digital Age**, v. 3, n. 4, p. 1-9, 2016.

ZWICK, E. et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 10, n. 2, 2012.

## APÊNDICE A – Roteiro de entrevista

- 1) Gostaria que contasse a história do município, história política e administrativa de forma geral, e como correu a emancipação.
- 2) A população do município é mais urbana ou rural? Qual a organização territorial do município? Têm bairros, distritos, vilas, povoados? Quantos?
- 3) Qual a principal atividade econômica do município? Em sua opinião, qual deveria ser a vocação econômica do município?
- 4) Como você avalia a relação do município com os outros municípios da região? Tudo que precisa encontra aqui no município ou vocês buscam na região? Dentre as cidades vizinhas qual atende mais as necessidades do município? Por quê?

### I Articulações interinstitucionais com outros entes federativos

- a) Quais consórcios públicos existem no município? Como funcionam?
- b) Houve tentativa de criação de outros consórcios?
- c) Quais as dificuldades em estabelecer outros consórcios?

### II Existência e funcionamento de conselhos gestores

- a) Como funcionam os conselhos existentes? Fazem reuniões frequentes?

### III Descentralização

- a) O município possui alguma entidade ou órgão de administração indireta que presta serviço à prefeitura?
- b) Existe serviço terceirizado?

### IV Servidores públicos

- a) Qual a qualificação dos servidores da prefeitura?
- b) Fazem cursos? Há incentivo para a qualificação do corpo técnico-administrativo?

### V Instrumentos de planejamento

- a) Pretende-se fazer o plano diretor?
- b) A lei de perímetro urbano está atualizada?
- c) Vocês tem atualizada a planta genérica de valores?
- d) Existe prédio de acervo cultural preservado pelo município?

- e) Existe alguma lei municipal de grande relevância aprovada nos últimos anos?

#### VI Instrumentos de controle da arrecadação

- a) Quais instrumentos de controle e arrecadação o município dispõe?
- b) Quais os principais critérios adotados para a cobrança do IPTU?
- c) Dentre os instrumentos de arrecadação qual o mais relevante para vocês? E por quê?

#### VII Meio ambiente

- a) Existe no município alguma área de preservação ambiental de responsabilidade da prefeitura?
- b) Vocês recebem o ICMS ecológico?
- c) Qual a atividade a prefeitura faz em relação ao meio ambiente do município?
- d) Existe alguma legislação específica do município? E como funciona?

#### VIII Saneamento básico

- a) Existe água e esgoto tratada pela COPASA? Existe empresa da prefeitura? Como funciona?
- b) Como o serviço de limpeza urbana é feita no município? Qual a empresa? Como funciona? A população está satisfeita?
- c) Como a prefeitura gerencia o lixo? O município possui lixão?
- d) No município existe coleta seletiva? Se tem como funciona? Se não por quê?
- e) Qual a destinação do lixo da cidade?
- f) Há inundações e alagamentos nas ruas? A prefeitura cuida disso? Como?

Em sua opinião (como gestor e cidadão) quais são os pontos fortes e fracos da gestão pública municipal de Ingaí nos últimos 10 anos?