



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS**  
**CAMPUS CERRO LARGO**  
**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**JORGE ADALBERTO SCHOMMER**

**MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE CINCO MUNICÍPIOS DO  
COREDE MISSÕES NO RIO GRANDE DO SUL**

**CERRO LARGO - RS**

**2017**

**JORGE ADALBERTO SCHOMMER**

**MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE CINCO MUNICÍPIOS DO  
COREDE MISSÕES NO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada para o Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul, *Campus Cerro Largo - RS.*

Orientadora: Prof. Dra. Louise de Lira Roedel Botelho.  
Coorientador: Prof. Dr. Edemar Rotta.

**CERRO LARGO - RS**

**2017**

## PROGRAD/DBIB - Divisão de Bibliotecas

SCHOMMER, JORGE ADALBERTO  
MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE CINCO  
MUNICÍPIOS DO COREDE MISSÕES NO RIO GRANDE DO SUL/ JORGE  
ADALBERTO SCHOMMER. -- 2017.  
144 f.:il.

Orientadora: Dra. Louise de Lira Roedel Botelho.

Co-orientador: Dr. Edegar Rotta.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da  
Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Mestrado em  
Desenvolvimento e Políticas Públicas - PPGDPP, Cerro  
Largo, RS, 2017.

1. Modelos de Gestão Pública Municipal. 2.  
Gerencialismo. 3. Gestão Social. 4. Desenvolvimento. 5.  
Democracia. I. Botelho, Dra. Louise de Lira Roedel,  
orient. II. Rotta, Dr. Edegar, co-orient. III.  
Universidade Federal da Fronteira Sul. IV. Título.

**JORGE ADALBERTO SCHOMMER**

**MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE CINCO MUNICÍPIOS  
DO COREDE MISSÕES NO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada para o Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul, *Campus Cerro Largo* – RS, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Louise de Lira Roedel Botelho.  
Coorientador: Prof. Dr. Edegar Rotta.

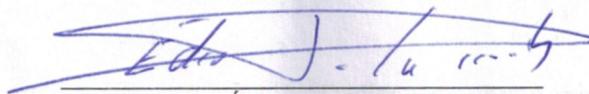
Esta dissertação foi defendida e aprovada pela banca em 18/08/2017.

BANCA EXAMINADORA



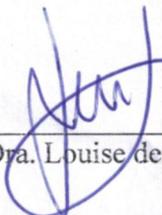
---

Profa. Dra. Enise Barth Teixeira - UFFS



---

Prof. Dr. Édio Polacinski - URI



---

Profa. Dra. Louise de Lira Roedel Botelho - UFFS



---

Prof. Dr. Edegar Rotta

Dedico esta obra à minha Esposa, Liliane, aos meus filhos, Mariana e Lucas, e aos meus pais, Danilo e Romênia, que são a fonte de inspiração, de persistência e de superação para a minha vida.

## AGRADECIMENTOS

A realização dos objetivos que traçamos para nossas vidas estão sempre ligados a inter-relações com pessoas próximas e que por isso tornam-se fundamentais na construção da história de nossas vidas.

Nesse intuito, a concretização desta dissertação marca uma fase importante para a realização do objetivo de exercer a docência em cursos de nível superior. Assim, neste momento gostaria de agradecer primeiramente a Deus pelo Dom da Vida, pela Graça da Saúde e pela providência das condições necessárias a alcançar este título.

Agradecer a minha família, que é a base de sustentação para enfrentar as dificuldades que ao longo do caminho vão sendo superadas. Aos meus pais, Romênia e Danilo, pelo apoio e pelas palavras de incentivo e de carinho todas as vezes que o semblante demonstrava preocupação. A minha esposa, Liliane, e aos meus filhos, Mariana e Lucas, pelo amor sincero e a compreensão nas horas de ausência e distanciamento de momentos únicos e insubstituíveis. Aos meus irmãos, Marlei e Paulo, e suas famílias, pela força e manifestação de apoio principalmente durante o período deste mestrado.

Agradecer a Universidade Federal da Fronteira Sul, por disponibilizar o Programa de Pós-graduação, Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas. Aos professores que de forma sábia souberam produzir reflexões e análises críticas que nos permitiram refletir e aprofundar conhecimentos sobre a realidade existencial da sociedade e de suas instituições. A CAPES pelas bolsas oferecidas ao programa, das quais tive a satisfação de ser contemplado e que complementou a minha formação durante esta etapa.

Ainda, de maneira especial, a minha orientadora, Dra. Louise, pela seu comprometimento e paciência em ensinar a transformar ideias em conhecimento científico e compartilhar comigo parte de sua experiência acadêmica, participando e conduzindo a minha iniciação como docente. Ao meu coorientador, Dr. Edemar Rotta, pelas trocas e amadurecimento de ideias que foram fundamentais no aprofundamento das análises proferidas no decorrer da construção desta obra. Além disso, a ambos, por estarem sempre dispostos a conversar e resolver as dúvidas e os encaminhamentos do desenvolvimento do estudo.

Agradecer aos participantes das entrevistas nas Prefeituras Municipais de Cerro Largo, Giruá, Santo Ângelo, São Paulo das Missões e Mato Queimado, pela atenção e disposição em compartilhar informações e experiências que foram extremamente necessárias para o desenvolvimento dos objetivos propostos para este estudo.

Enfim, a todos que de uma ou de outra forma contribuíram para que este trabalho pudesse ser realizado de maneira eficaz e eficiente, na expectativa de que possa vir a produzir resultados efetivos na gestão pública dos municípios pertencentes ao COREDE Missões/RS e assim promover melhores condições de vida aos cidadãos desta região.

“Você está fazendo o teu possível ou o teu melhor? Porque se você ou eu podendo fazer o meu melhor, me contento com o possível, eu caio num lugar perigoso chamado ‘mediocridade’.” Mário Sérgio Cortella

## RESUMO

O papel da Administração Pública pode ser compreendido como eixo transmissor entre o Estado e a sociedade, contribuindo para o fortalecimento institucional, a modernização administrativa e a elaboração, implantação e execução de políticas. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é o marco temporal para a gestão pública municipal, pois é a partir desse período que os municípios adquirem maior autonomia na tomada de decisão de suas ações. Além disso o debate atual está em torno dos Modelos Gerencialista e Social, cuja principal diferença de suas características está na dimensão sociopolítica, na qual analisa-se a participação popular no processo de gestão. Logo, o presente estudo tem por objetivo analisar as experiências da Administração Pública de cinco municípios (Cerro Largo, Giruá, Mato Queimado, Santo Ângelo e São Paulo das Missões) do Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDE), Missões/RS, visando identificar suas características constitutivas e as aproximações com os modelos de administração pública presentes na tradição brasileira, bem como suas repercussões nas dinâmicas de desenvolvimento. Para isso, utilizou-se a metodologia qualitativa, através de dois procedimentos metodológicos: a) a pesquisa bibliográfica, com o auxílio da revisão sistemática integrativa, para identificar o estado da arte sobre os temas Gestão Pública Municipal e Desenvolvimento; b) o método analítico-dedutivo para analisar os dados coletados através das entrevistas em profundidade com três participantes de cada Prefeitura Municipal selecionada. Os resultados apontam para a prática de modelos de gestão híbridos, em que há alternância entre os modelos Patrimonialista, Burocrático, Gerencialista e Social. Ainda, entende-se que a compreensão de como promover o desenvolvimento está diretamente relacionada com o modelo praticado em cada município. Com o resultado desta pesquisa pretende-se auxiliar na conscientização da importância de uma gestão pública municipal de qualidade, quebrando paradigmas e ampliando a visão dos gestores e servidores públicos municipais. Além disso, alertar para a necessidade do exercício da cidadania participativa, principalmente, no processo de elaboração das políticas públicas municipais para que o cidadão seja sujeito ativo do processo de desenvolvimento local e regional.

Palavras-Chave: Modelos de Gestão Pública. Gerencialismo. Gestão Social. Desenvolvimento. Democracia. Corede Missões.

## ABSTRACT

The role of public management may be seen as a transistor between state and society, contributing for the institucional fortification, management modernization and the development, implementation and execution of politics. At Brazil, the Federal Constitution of 1988 is a temporal mark for the public management of the municipalities, due to the higher autonomy acquired at this period regarding to their decision making. Thus, current debate regards to Managerial and Social Models, whose main characteristics differences are delimited on the sociopolitical dimension, on which popular participation at management processes are analyzed. Therefore, the following study aims to analyze the Public Management experience at five municipalities (Cerro Largo, Giruá, Mato Queimado, Santo Ângelo e São Paulo das Missões) from Rio Grande do Sul Regional Development Council (COREDE), Missões/RS, intending to identify its constitutive characteristics and approximations with the public management models present in Brazilian traditions, as well as its repercussions at the development dynamics. Thereunto, a qualitative methodology was utilized, through two methodological procedures: A) a bibliometric search, with an integrative and systematic review aid to identify the state of the arts about Municipalities Public Management and Development themes; b) the analytic-deductive method to analyze the collected data through depth interviews with three participants of each selected city hall. Results pointed to the practice of hybrid management models, on which there is an interchange between the Patrimonialist, Managerial and Social models. Thus, the comprehension of how to promote the development is directly related to the model practiced by the municipalities. It is intended, through these results, to support the awareness of the importance of the quality public management, breaking paradigms and broadening the vision of managers and municipalities' public servants. Also, to alert for the necessity of exercise citizenship participation, mostly on the elaboration process of municipalities public politics for the citizen to be an active subject at the local and regional development process.

**Keywords:** Public Management Models. Managerialism. Social Management. Development. Democracy. Corede Missões.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Caracterização dos participantes das entrevistas.....	57
--	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características e Dimensões da Administração Pública Municipal.....	52
Quadro 2 - Municípios do COREDE Missões-RS por número de habitantes.....	56
Quadro 3 - Teste dos descritores e banco de dados.....	140
Quadro 4 - Resultado final dos artigos selecionados.....	143

## LISTA DE SIGLAS

AMM	Associação dos Municípios das Missões
APG	Administração Pública Gerencial
CF	Constituição Federal
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MEC	Ministério da Educação e Cultura
NAP	Nova Administração Pública
NGP	Nova Gestão Pública
PEGS	Programa de Estudos em Gestão Social
PPGDPP	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas
SCIELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1.1 PROBLEMA E OPORTUNIDADE DE PESQUISA .....	17
1.2 QUESTÃO DE PESQUISA .....	22
1.3 OBJETIVOS .....	22
1.3.1 Objetivo Geral .....	22
1.3.2 Objetivos Específicos .....	22
1.4 JUSTIFICATIVA .....	22
1.4.1 Relevância do Estudo .....	23
1.4.2 Aderência ao Programa de Pós-Graduação .....	24
1.4.3 Contribuições Teóricas e Práticas do Estudo .....	25
1.4.5 Contribuições Pessoais e Profissionais .....	26
1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	26
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>28</b>
2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	28
2.2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA .....	31
2.3 A GESTÃO SOCIAL .....	34
2.4 A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA .....	39
2.5 A INTEGRAÇÃO ENTRE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO .....	45
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>53</b>
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA .....	53
3.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA .....	54
3.2.1 Revisão Sistemática Integrativa .....	54
3.2.2 Pesquisa Analítico-Dedutiva .....	55
3.3 SELEÇÃO DA AMOSTRA .....	55
3.4 ROTEIRO DE ENTREVISTA .....	58
3.5 COLETA DE DADOS .....	58
3.6 ANÁLISE DOS DADOS .....	59
3.7 PREOCUPAÇÕES ÉTICAS .....	60
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	<b>62</b>
4.1 CONGRUÊNCIAS DE CADA MUNICÍPIO COM A LITERATURA CORRENTE .....	62
4.1.1 O Município de Cerro Largo .....	63
4.1.2 O Município de Giruá .....	71
4.1.3 O Município de Santo Ângelo .....	76
4.1.4 O Município de São Paulo das Missões .....	82
4.1.5 O Município de Mato Queimado .....	92
4.2 CARACTERÍSTICAS CONSTITUTIVAS DAS PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS .....	101
4.3 POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DOS MODELOS ADOTADOS PELOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA AS ESTRUTURAS INTERNAS DE GESTÃO .....	107
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>113</b>
5.1 CONCLUSÃO .....	113
5.2 RECOMENDAÇÕES ACADÊMICAS .....	119
5.3 RECOMENDAÇÕES GERENCIAIS .....	120
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>123</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>131</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Cada vez mais, exige-se a qualificação dos gestores públicos, bem como o uso de instrumentos de controle e planejamento que repercutam num processo gerencial eficiente, eficaz e efetivo. Consequentemente, pesquisadores das ciências humanas, sociais e sociais aplicadas analisam os pressupostos históricos para desenvolver novas teorias e técnicas sobre os procedimentos de governança para as instituições públicas.

Conforme Fischer (2004), inicialmente o administrador público era considerado um mero executor de políticas, dentro de princípios de eficiência e eficácia. A partir dos anos 30 e da I Guerra Mundial, o crescimento do aparato estatal influenciou na mudança do conceito de administrador público, já então percebido como um formulador de políticas públicas. Na década de 60, o conceito emergente da Nova Administração Pública (NAP) coloca em questão a responsabilidade social das organizações públicas, no sentido de provocar mudanças na sociedade e promover um nível mais alto de qualidade de vida e equidade social.

Nesse sentido, as reformas do aparelho do Estado concretizaram-se mundialmente, por volta da década de 70 e 80, provocando alterações nos modelos de gestão praticados pelos governantes no mundo e em todas as esferas governamentais. No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 os municípios adquiriram maior autonomia na elaboração de suas políticas públicas e a democracia participativa ganhou maior espaço nas estruturas governamentais.

Dentro desse contexto, elaboram-se os modelos de gestão pública que são definidos como um conjunto de características do processo de gestão praticado nas esferas governamentais e das estruturas organizacionais para interagir e atender as necessidades da população. As heranças, crenças e práticas da administração pública brasileira, na sua trajetória de formação e evolução, marcam os principais momentos históricos em que utilizou-se hegemonicamente cada modelo como forma de administrar a coisa pública.

Conforme Freitas Júnior (2009), a trajetória da administração pública brasileira pode ser descrita em quatro modelos: a patrimonialista de origem oligárquica, que vigorou até o final do século XIX; a burocrática que surgiu no início do século XX para combater a corrupção e o nepotismo/clientelismo herdados do modelo anterior; a gerencialista surgido das culturas e práticas das empresas privadas, voltado para o lucro e para a eficiência econômica; e a social que busca refletir sobre a dimensão sociopolítica da esfera governamental, propondo a cidadania deliberativa como forma de promover o desenvolvimento.

O patrimonialismo é caracterizado, principalmente, pelo uso privado daquilo que é público, ou seja, a apropriação do aparelho do Estado e do próprio Estado por grupos de interesses, partidos políticos e demais representantes corporativos interessados nas benesses propiciadas pelo poder público. Tais benesses, representadas por práticas de doações e liberações de benefícios governamentais, são direcionadas para atender a uma determinada clientela ou grupo político.

No que toca ao modelo burocrático, este busca romper com o modelo patrimonialista, pois separa os interesses pessoais do detentor do poder e os instrumentos colocados à disposição do poder público, para garantir a satisfação do interesse público.

Já o modelo gerencialista surge como evolução à proposta do modelo burocrático, onde os valores determinantes estão baseados na produtividade, na orientação ao serviço, na descentralização, na prestação de serviços com eficiência, *marketization*<sup>1</sup> e *accountability*<sup>2</sup>.

Por fim, o modelo social tem sua gênese na crítica ao modelo gerencialista, visto que este prioriza a adaptação de ferramentas do setor privado à gestão pública, enquanto que aquele pressupõe a governança voltada à participação popular ativa, entendendo que os referenciais do modelo gerencial são insuficientes para tratar da gestão pública pois a mesma não possui seu objetivo básico centrado no mercado e sim na prestação de serviços aos cidadãos.

Atualmente, o debate concentra-se em torno dos modelos gerencialista e social. O primeiro, também definido como a Nova Gestão Pública (NGP), traduz a expressão inglesa *New Public Management* e provocou reformas no Estado, a partir dos anos 1970, baseadas na corrente gerencialista do pensamento administrativo. No Brasil, ela foi introduzida por Bresser-Pereira, em 1998, como Administração Pública Gerencial (APG). Já o segundo surge no Brasil a partir de estudos realizados por pesquisadores ligados à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), mais especificamente ao Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), tais como Fernando Guilherme Tenório, Airton Cardoso Caçado, José Roberto Pereira, Sérgio Luis Allebrandt,

---

<sup>1</sup> *Marketization* utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública. Exemplos de mecanismos de mercado são a liberdade de escolha de provedor por parte do usuário do serviço público e a introdução da competição entre órgãos públicos e entre órgãos públicos e agentes privados.

<sup>2</sup> *Accountability* é um termo de difícil tradução para o português. Literalmente *accountability* significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa (relação entre o agente e o principal). A *accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle.

cujo conteúdo é pautado no processo de democratização<sup>3</sup> das relações sociais e na cidadania deliberativa<sup>4</sup>.

Concomitantemente, são incorporadas a essas reflexões a participação da sociedade e do Estado nos processos promotores do desenvolvimento local e regional. Enquanto o modelo gerencialista compreende-o como resultado efetivo de políticas públicas pautadas por uma gestão eficiente e eficaz, o modelo social direciona suas análises para a emancipação humana como sendo o pressuposto do processo de desenvolvimento, fortalecendo as especificidades locais, com base na cidadania representativa e deliberativa.

Logo, salienta-se a necessidade de complementação constante do processo de desenvolvimento. No Brasil, tem-se demonstrado que regiões geograficamente periféricas aos grandes centros urbanos possuem uma dificuldade maior em superar os desafios, tanto do processo de migração dos modelos de gestão pública, quanto da compreensão do desenvolvimento como um processo de fortalecimento das especificidades de cada local, e a encontrar caminhos inovadores para superar essas dificuldades.

A região das Missões, do noroeste do Rio Grande do Sul, é composta por municípios que estão inseridos nesse contexto. Assim, os estudos que buscam debater e ampliar as propostas de desenvolvimento e de gestão pública municipal para esta região são sempre muito importantes.

Para este estudo são selecionados cinco municípios pertencentes ao Conselho Regional de Desenvolvimento Missões (COREDE). Essa organização foi criada em 1991, e é formado por vinte e cinco municípios<sup>5</sup> que possuem especificidades culturais e históricas. A região configura-se por municípios que abrangiam terras remanescentes das reduções jesuíticas, e municípios que originaram-se pelo processo de imigração europeia, especialmente alemães, italianos e poloneses. Ainda outros, resultando do desmembramento destas unidades administrativas maiores, a partir de um processo de emancipação política.

Conforme dados do censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), os municípios que integram esta região são apontados como de pequeno e médio

---

<sup>3</sup> A participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisão da esfera pública, com base no entendimento esclarecido, sem coerção, e na dialogicidade, cujo propósito final pressupõe a emancipação humana.

<sup>4</sup> “Cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008, p. 160).

<sup>5</sup> Os municípios pertencentes ao COREDE Missões, em ordem alfabética, são: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões.

porte, porém com uma expressiva importância na economia regional, estadual e nacional, principalmente pela produção de grãos (soja, trigo e milho), assim como mandioca e outros produtos do setor primário. Destaca-se na Agropecuária pela criação de bovinos e suínos. Todavia, a indústria, ainda pouco significativa, está ligada ao beneficiamento de produtos primários. Outra importante fonte econômica da região é o turismo histórico e cultural.

A área total da Região das Missões representa 4,6% do território do Estado do Rio Grande do Sul, correspondente a 12.855,5 km<sup>2</sup>. Em 2015, possuía uma população de 251.076 habitantes, representado por uma baixa densidade demográfica, equivalente a 19,1 hab/km<sup>2</sup> (FEE/RS).

A partir desse cenário serão estudadas as temáticas Modelos de gestão pública e desenvolvimento local, buscando analisar nos cinco municípios selecionados do COREDE Missões, os modelos de gestão pública adotado e quais as relações desses com o processo de desenvolvimento.

## 1.1 PROBLEMA E OPORTUNIDADE DE PESQUISA

O aparelho do Estado é compreendido, de acordo com Bresser-Pereira (1996) como o conjunto formado por um governo, por um corpo de funcionários que se ocupa da gestão e por uma força policial e militar que busca assegurar a proteção contra inimigos externos, bem como a ordem interna. Quando o aparelho do Estado é complementado por um ordenamento jurídico que o regula e que regula toda a sociedade, tem-se o Estado.

Ao final da década de 60 os Estados passaram por grandes mudanças. Este fenômeno foi denominado “As Reformas de Estado”. Uma das marcas deste período foram a atualização das Cartas Magnas dos Países. Na América Latina as Constituições Federais foram a concretização desta nova fase da gestão pública. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, provoca profundas mudanças na relação federalista das responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios. Redistribuiu tarefas para os Estados e Municípios e reconhece o cidadão como o detentor de poder político pela participação e controle dos serviços públicos.

Reafirmando este pensar, Allebrandt (2011) considera, em suas pesquisas, que o processo de redemocratização do Brasil caracterizou-se, no plano político, não apenas pela consolidação do sistema democrático-representativo, mas também pela institucionalização de um conjunto de instrumentos legais incorporados na Constituição Federal de 1988, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, possibilitando a instituição de dinâmicas, arranjos e mecanismos participativos na gestão das políticas públicas, viabilizando

a construção de um sistema democrático-participativo, ou seja, a instituição da democracia semidireta.

Por conseguinte, a ruptura de paradigmas e novos mecanismos, instrumentos e modelos de gestão tornaram-se fundamentais para a implementação dessa nova forma de governar. Entende-se, assim, que uma boa gestão municipal requer a adoção de mecanismos institucionais capazes de fortalecer o processo de descentralização e municipalização pós-Constituição Federal de 1988 e promover os direitos da população (ARRETCHE, 2003).

Na obra de Matias-Pereira (2008) salienta que o Estado pode ser concebido enquanto *locus* no qual o cidadão exerce a cidadania. Dessa forma, todos os esforços devem convergir para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos na perspectiva de quem o utiliza e oportunizar o aprendizado social de cidadania. A partir das escolhas da sociedade quanto à configuração do Estado que se deseja, são direcionados os limites e as possibilidades da gestão pública demandada, seu modelo, suas práticas e seus valores.

O estudo de Santos e Nunes (2016) demonstrou que o capital social, próprio da cultura política local existente na região e na cidade, está associado à avaliação positiva das políticas públicas municipais.

Sousa et al. (2015) realizaram um estudo a partir da análise de indicadores de gestão municipal publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em que foi possível traçar um panorama de gestão municipal dos direitos humanos no Ceará que evidenciou a omissão das prefeituras. O estudo mostrou, no entanto, que a gestão nos municípios cearenses ainda não se encontra instrumentalizada o suficiente para favorecer a atuação do poder local na promoção dos direitos humanos. Por fim, as implicações socioeconômicas da adoção de instrumentos de gestão municipal dos direitos humanos parecem ser abrangentes.

Buscando identificar os instrumentos e mecanismos de gestão e as contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas, Kleba et al. (2015), compreendem que a utilização desses pelos conselhos gestores podem ser ampliados como possibilidade de consolidar, de modo instrumental e político, os processos participativos e decisórios na gestão das políticas públicas.

Breláz e Alves (2013) estudam o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo, fazendo uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). Araújo (2012) realiza uma análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal, com base em municípios mineiros.

Pase e Santos (2011) concluem em seus estudos sobre a gestão pública e o processo de participação popular, que pesquisas futuras são pautadas em dois pontos: o primeiro, diz respeito às questões orçamentárias e seus impactos sobre a satisfação dos usuários; O segundo, diz respeito aos desafios de se pensar em políticas que incentivem a criação de capital social na região e na cidade, para que haja a promoção da composição do tecido social possibilitando, num círculo virtuoso, fortalecer as políticas públicas.

Bresser-Pereira (2007) foca suas análises, com base em um de seus estudos sobre a administração pública gerencial, que os tempos modernos, nos estados democráticos de direito, trouxeram para o âmbito da administração pública o dever de prestar contas para todo aquele que assume o poder público.

Os estudos de Castro (2008) apontam que a gestão municipal pode ser considerada como a administração de bens públicos e é executada por meio da atividade administrativa, os quais devem estar de acordo com os princípios básicos da administração pública, que são legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia dos interesses públicos.

Não obstante as constatações das ainda fragmentárias experiências de gestão participativa, estudiosos como Gutmann e Thompson (2007); Heller e Castro (2007); Santos e Avritzer (2005) têm trazido à discussão a importância da superação das barreiras socioinstitucionais e da necessidade da criação de esferas públicas de participação cidadã para a formulação e o controle das políticas públicas.

Neste modelo a busca cooperativa empreendida por cidadãos deliberativos, por soluções para problemas políticos, substitui a ideia da agregação de preferências de cidadãos privados ou da autodeterminação coletiva de uma nação eticamente integrada (HABERMAS, 2008, p.11).

Bresser-Pereira e Spink (2005) analisam a nova administração pública é a construção de um Estado democrático, que responda às necessidades de seus cidadãos. Para que aos políticos sejam obrigados por lei a prestar contas, bem como para que os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos eleitos.

Teixeira (2004) realiza estudos sobre a relação da administração pública por meios pelos quais as metas de uma organização podem ser alcançadas e os recursos disponíveis, sejam utilizados com efetividade. Nessa perspectiva, propõe como sugestão de estudos futuros pesquisar sobre a omissão dos municípios na implementação de tais instrumentos.

Torres (2004) constata a partir de seus estudos a incompletude do movimento da Reforma do Estado, devido à forte presença do patrimonialismo na cultura política da administração pública com que o Brasil convive até os dias de hoje. Nesta mesma linha, Tatagiba (2002) define como uma das funções da administração pública a criação de espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

Nos estudos sobre a temática desenvolvimento, cita-se Costa (2015), que apresenta que o desenvolvimento não segue a ordem direta e exclusiva do crescimento econômico, mas um processo muito semelhante ao proposto por Sen (2000) em que o desenvolvimento é compreendido como um processo que busca expandir as liberdades humanas e, de tal modo, deve ser medido utilizando indicadores que compreendam, além da geração de riquezas, a disposição socioeconômica.

Maciel, Piza e Penoff (2009) chegam a conclusão com seus estudos que além de ser vital a manutenção da ordem, alguns dos bens ofertados pelos governos são fundamentais para a promoção do desenvolvimento. A análise da eficiência na geração de desenvolvimento socioeconômico leva em conta o pressuposto de que os entes federativos brasileiros buscariam proporcionar maiores níveis de desenvolvimento socioeconômico e gerar maior bem-estar social aos indivíduos, por meio da utilização de suas receitas e transferências tributárias.

Alguns estudos como o de Sorj (2000) e Freitas Junior (2008), apontam que a administração pública brasileira desenvolveu-se com base em quatro modelos teóricos: a Patrimonialista, a Burocrática, a Gerencialista e a Social.

Conforme Sorj (2000) o conceito de patrimonialismo foi utilizado em muitos estudos sobre o Brasil, para explicar a gênese de suas instituições, a sedimentação de privilégios e a apropriação de recursos públicos por burocratas, grupos políticos e segmentos privados. Nota-se, portanto, que as práticas patrimonialistas são antagônicas às bases da sociedade moderna, na qual Estado e mercado são dissociados, as organizações são regidas por diretrizes impessoais (e, conseqüentemente, universais) e o governo organiza-se para atender aos anseios da sociedade civil.

Estudos como os de Aragão (1997); Bresser-Pereira (2006) e Fischer (2004), apresentam uma discussão recorrente no âmbito das Ciências Sociais, que é o relacionamento entre o modelo burocrático e a eficiência, associando este ao gerencialismo, orientador de reformas administrativas em diversos países. O modelo burocrático veio substituir as formas

patrimonialistas de gestão e ganhou importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais.

Assim como estudos realizados por Tenório, Caçado, Pereira (2016); Tenório (2006, 2008); Oliveira, Caçado, Pereira (2010); França Filho (2008); Bouldosa, Schommer (2008, 2009), Paes de Paula (2005) analisam os modelos gerencialista e social, buscando identificar qual seria o mais adequado para a gestão pública, tendo em foco o cidadão.

Paes de Paula (2005) desenvolve um estudo com o objetivo de analisar, em uma perspectiva comparada, a administração pública gerencial e a administração pública social, propondo uma agenda de pesquisa para futuras investigações. A autora resgata o contexto histórico das reformas de estado e as gênesis de origem de ambos os modelos.

Paes de Paula (2005, p. 47) apresenta algumas oportunidades de pesquisas, dentre elas:

o equilíbrio e as interações entre o executivo, o legislativo e os cidadãos; o impacto das novas experiências na qualidade de vida dos cidadãos e na redução das desigualdades; o modo como se altera a cultura política, se estimula a participação social e se criam novos formatos institucionais e administrativos; a interferência da falta de vontade política e dos entraves burocráticos na partilha de poder; os caminhos para viabilizar a capacitação técnica e política dos funcionários públicos e dos cidadãos; a elaboração de uma nova proposta para a organização administrativa do aparelho do Estado; a necessidade de sistematizar experiências alternativas de gestão que contemplem os aspectos técnicos e políticos; a busca de um equilíbrio entre as dimensões econômico-financeira, institucional- administrativa e sociopolítica; Entre esses pontos, considera-se que atualmente os elementos mais críticos no estudo do Estado, governo e políticas públicas são as questões teóricas e metodológicas, pois a produção acadêmica ainda se encontra bastante fragmentada e não aponta eixos analíticos muito claros para a orientação das pesquisas.

Com base nos estudos selecionados através da pesquisa bibliográfica integrativa sobre gestão pública municipal e desenvolvimento, foi possível constatar a lacuna de estudos sobre estas temáticas nos municípios da região noroeste do Rio Grande do Sul, seguindo o proposto por Paes de Paula (2005). Assim objetiva-se analisar as experiências da Administração Pública de cinco municípios (Cerro Largo, Giruá, Mato Queimado, Santo Ângelo e São Paulo das Missões) do Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDE), Missões/RS, visando identificar suas características constitutivas e as aproximações com os modelos de administração pública presentes na tradição brasileira, bem como suas repercussões nas dinâmicas de desenvolvimento.

Por isso, entende-se que os gestores públicos municipais estão diante do desafio de adotar uma visão inovadora, rompendo paradigmas e buscando a melhora contínua dos processos de gestão. Esta nova forma de governar exige quebras de paradigmas a

modernização das ferramentas de gestão e uma nova postura dos gestores, com uma visão sistêmica do município.

## 1.2 QUESTÃO DE PESQUISA

Tendo em vista a problemática supracitada, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: Quais modelos de gestão pública predominam nos cinco municípios (Cerro Largo, Giruá, Mato Queimado, Santo Ângelo, São Paulo das Missões) do COREDE Missões-RS e qual a relação desses com o processo de desenvolvimento?

## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 Objetivo Geral

Analisar as experiências de gestão de cinco<sup>1</sup> municípios do COREDE Missões, visando identificar suas características constitutivas e as aproximações com os modelos de gestão presentes na tradição brasileira, bem como suas repercussões nas dinâmicas de desenvolvimento.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

- Analisar as congruências da realidade encontrada nos municípios selecionados, com as características de cada modelo à luz da literatura corrente;
- Apresentar as características constitutivas das propostas de políticas públicas dos municípios selecionados com base nos modelos de gestão pública;
- Identificar as possíveis consequências dos modelos adotados pelos municípios selecionados para as estruturas internas de gestão.

## 1.4 JUSTIFICATIVA

A justificativa deste trabalho está dividida em cinco pontos: relevância do estudo; não trivialidade; aderência ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) e outros programas de Pós-Graduação; contribuições teóricas e práticas da pesquisa; e motivação pessoal e profissional.

### 1.4.1 Relevância do Estudo

Partindo-se do pressuposto de que o desenvolvimento não se constitui apenas em crescimento econômico, mas em um amplo processo que contemple áreas sociais, culturais e ambientais, infere-se que as decisões tomadas em um âmbito local, especialmente pelo poder público, por meio do gestor, tenham significativa importância nos rumos desse processo. Direcionando-se as análises para o *lócus* não significa que se está desconsiderando todas as outras abordagens de desenvolvimento. O que se entende é que o desenvolvimento necessita partir das especificidades locais. Todavia, de um modo geral, em regiões periféricas, faz-se necessário a aproximação dos municípios que apresentem semelhanças em suas características culturais, sociais, econômicas e ambientais, pois no somatório dessas forças criam-se estratégias para promover o desenvolvimento regional.

Anteriormente à CF/88, as decisões relativas às políticas públicas e à gestão municipal eram tomadas pelo respectivo Estado ou União, de modo genérico e uniforme. Contudo, essas decisões, em virtude do afastamento e desconhecimento das realidades peculiares de cada município, mostravam-se ineficazes diante das necessidades locais. Assim, uma das transformações propostas pela CF/88, em termos de administração e de políticas públicas, foi o princípio da descentralização, a qual outorga poder e autonomia aos governos municipais para realizarem o planejamento das políticas e aplicarem os recursos de acordo com a realidade e as demandas locais.

Para Leal (1994, *apud* CARVALHO, 2000), a descentralização pode ser entendida como um processo de redemocratização, desenvolvimento e transformação social, pois tem simbolizado o reforço do poder local enquanto instância decisória e o reconhecimento dos setores populares como atores legítimos desse processo. Desse modo, o município passa a ser visto como espaço de gestão, de representação e de participação popular, cabendo a ele o papel de mediador de conflitos, de interlocutor principal e de provedor das demandas sociais.

Na década de 1990, assistiu-se a um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social, etc), com a inserção da participação da sociedade civil, via Conselhos Gestores, na sua formulação e controle. Nesse sentido, tais Conselhos passaram a ser considerados canais de participação mais expressivos da emergência de um outro regime de ação pública na esfera local, caracterizado pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade na gestão de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2001).

Além disso, o COREDE Missões-RS é formado por municípios de pequeno e médio porte, cuja matriz produtiva está direcionada à agricultura e à pecuária. No setor industrial, destacam-se as de produção de máquinas e implementos agrícolas, havendo carência de diversificação.

Esses municípios têm em comum a história e o esforço pelo crescimento econômico e social da região missioneira. Esse ideal é uma das heranças dos fundadores dos municípios missioneiros que, com a ajuda dos padres jesuítas, implantaram um modelo de desenvolvimento embasado na educação e na promoção da valorização humana.

Diante do processo histórico, da formação sociopolítica da região e do contexto nacional após a CF/88, que contempla a municipalização das políticas públicas, concluiu-se que as decisões tomadas pelos gestores públicos municipais têm uma forte repercussão na qualidade de vida dos cidadãos e no processo de desenvolvimento desses municípios. Aliou-se a estes fatores a necessidade de ampliar os estudos sobre essas temáticas, principalmente em regiões como as do COREDE Missões-RS.

#### **1.4.2 Aderência ao Programa de Pós-Graduação**

O Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) corresponde à área interdisciplinar, proporcionando a integração entre as áreas do conhecimento. Por conseguinte, para que se atingisse o proposto nos objetivos deste estudo foi necessário inicialmente encontrar pressupostos teóricos de áreas como Sociologia, Antropologia, Ciências Sociais, Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Políticas.

Configura-se como Programa interdisciplinar tanto pela caracterização do tema do desenvolvimento e das políticas públicas, como pelo perfil multidisciplinar da formação de seu corpo docente e pela concepção de sua grade curricular. Contudo, trata-se de um programa de pós-graduação recente na UFFS, e este estudo foi um dos primeiros a abordar os temas gestão pública e desenvolvimento. Com isso, pode-se surgir novas propostas.

O PPGDPP apresenta duas linhas de pesquisa, sendo que o presente estudo contemplou a linha dois, a qual enfoca as Dinâmicas Sociopolíticas e as Experiências de Desenvolvimento. Esse projeto de dissertação enquadrou-se nesta perspectiva pelo seu objeto de estudo e pela sua metodologia, ambos focados em relacionar os pressupostos teóricos e a realidade dos cinco municípios selecionados do COREDE Missões-RS. Além disso, a pesquisa de campo permitiu absorver a dinâmica das experiências de Gestão e Desenvolvimento deste grupo de municípios.

Ademais, o propósito deste estudo foi ao encontro do objetivo geral do programa, uma vez que ele procura contribuir para a formação de profissionais qualificados para identificar, analisar, discutir e avaliar os problemas decorrentes do processo de transformações econômicas e sociais e de propor políticas públicas, ações e projetos que contribuam para a promoção do desenvolvimento sustentável de forma interdisciplinar e comprometida com a democracia e a cidadania.

Ainda foi possível aproximar o objeto desta dissertação ao Projeto Gestão Social e Cidadania, alocado ao Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação (DACEC), da Universidade Unijuí, a qual visa a ampliação de espaços sociais de discussão especialmente quanto a temas como cidadania, participação, gestão social e políticas públicas.

### **1.4.3 Contribuições Teóricas e Práticas do Estudo**

Entende-se que as principais contribuições deste estudo foram para a academia, os gestores e servidores públicos municipais. Todavia, espera-se que motive a reflexão e a conscientização da sociedade em relação a sua participação nos rumos do desenvolvimento e das políticas públicas municipais.

Sendo assim, um de seus objetivos foi construir conhecimento científico através da revisão sistemática integrativa para a pesquisa bibliográfica, a qual visou conhecer o estado da arte sobre as duas temáticas, e a metodologia qualitativa para a coleta e a interpretação dos dados obtidos através da pesquisa de campo.

De acordo com Rezende e Frey (2005, *apud* WOSNIAK, 2012) as cidades necessitam de modelos de gestão inovadores para que os gestores urbanos tratem das mudanças que a sociedade globalizada exige. Com as profundas mudanças globais, sociais, econômicas e políticas, as cidades estão requerendo novos e inovadores modelos de gestão, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação, a fim de permitir que os gestores urbanos tratem das mudanças de uma sociedade globalizada.

Nessa perspectiva, esse estudo possibilitou fornecer subsídios aos gestores públicos municipais para o aprimoramento de suas ações através do esclarecimento sobre os modelos de administração pública teóricos em contraponto aos praticados pelos municípios do COREDE Missões-RS.

Importante destacar que a sociedade tem uma participação relevante no processo de elaboração das políticas públicas e de desenvolvimento. Tenório (2005) salienta que esses

processos implicam esforços articulados de atores estatais, da sociedade civil e do capital, dispostos a levar adiante projetos que surjam da negociação de interesses, inclusive divergentes e em conflito. Por isso, objetivou-se, também com esse estudo, contribuir para o diálogo e a conscientização da sociedade sobre o processo de cidadania participativa.

#### **1.4.5 Contribuições Pessoais e Profissionais**

A principal motivação para esta pesquisa foi a busca por respostas aos seguintes questionamentos: o que é uma gestão pública de qualidade? Seria aquela que atenderia as demandas básicas da população ou aquela que teria o melhor ajuste fiscal, ou seja, que conseguisse equilibrar as suas receitas e despesas? Os problemas normalmente apresentado pelos Prefeitos dos municípios do COREDE Missões-RS centram-se na falta de recursos, seria essa escassez a responsável pela dificuldade da ampliação de projetos e programas que beneficiem a população, ou a falta de um modelo de administração que possibilite a gestão eficiente, eficaz e efetiva? Nesse sentido, para obter-se respostas satisfatórias, um dos caminhos foi a busca por pesquisas científicas, as quais estão contempladas no capítulo 2 deste estudo.

Uma segunda motivação, não significando um escala hierárquica, mas apenas de exposição textual, foi o aprimoramento dos conhecimentos em relação administração pública e o processo de desenvolvimento. Como administrador, com experiências profissionais tanto no setor privado como no público, o autor tem profundo interesse em compreender cada vez mais como as ferramentas administrativas podem contribuir para que tenhamos instituições melhores, e que possam possibilitar aos cidadãos (setor público) e consumidores (setor privado) melhores atendimentos as suas necessidades.

Outra motivação consiste em ser agente participativo e transformador da construção do conhecimento. Assim, o autor pretendeu contribuir para o aprimoramento da administração pública, do processo de democracia participativa e do processo de desenvolvimento da região do COREDE Missões-RS.

### **1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO**

O presente trabalho é composto por cinco capítulos, sendo o primeiro a introdução. No segundo capítulo apresenta-se o referencial teórico composto pelo histórico da administração pública brasileira, o modelo gerencialista, o modelo social, a democracia contemporânea e a

partir do método da revisão sistemática integrativa a relação entre a gestão pública e o desenvolvimento.

O terceiro capítulo constitui-se na metodologia utilizada para desenvolver a pesquisa de campo, aplicada em cinco municípios do COREDE Missões/RS e o método de análise dos dados. No quarto capítulo mostra-se o desenvolvimento dos três objetivos específicos deste estudo, apresentando-os em três subitens. Por fim, no quinto capítulo encontram-se as considerações finais deste trabalho, seguindo-se das referências bibliográficas, dos anexos e dos apêndices.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem o propósito de reunir a literatura científica que relaciona os temas: gestão pública municipal e desenvolvimento local. Inicialmente, aborda-se a trajetória histórica e os modelos da administração pública brasileira. Na sequência, aprofunda-se a pesquisa em relação aos modelos Gerencialista e Social. Infere-se que o centro de divergência entre esses dois modelos é a participação dos cidadãos nos processos de gestão e elaboração das políticas públicas. Sendo assim, julga-se oportuno aprofundar a abordagem da democracia contemporânea.

A última seção deste capítulo trata da necessidade de averiguar a relação da gestão pública e com processo de desenvolvimento, a partir do estado da arte sobre as duas temáticas. Para isso a utilizou-se da revisão sistemática integrativa<sup>6</sup>.

### 2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A trajetória da Administração Pública Brasileira, para Freitas Junior (2009), pode ser descrita em quatro modelos: a Patrimonialista, a Burocrática, a Gerencialista e a Social.

Nessa perspectiva, Martins (1977, *apud* FREITAS JUNIOR, 2009) refere que a administração pública patrimonialista era aquela utilizada já no período colonial, cuja administração caracterizava-se por um enorme aparelho estatal, composto por uma elite improdutiva, formada por antigos nobres. Mesmo após a independência, as estruturas governamentais eram baseadas na administração política de favores aos clientes locais e baseavam-se na propriedade dos grandes latifúndios, na escravidão e na regra senhoril.

Na mesma linha de pensamento, Sorj (2001, *apud* FREITAS JÚNIOR, 2009), descrevendo o patrimonialismo afirma que, ao final do século XIX, o sistema político brasileiro consolidava-se em torno de duas instituições: (1) o poder local dos grandes proprietários de terra, que dominavam suas regiões por meio de relações clientelísticas e de laços de sangue, controle das instituições locais de administração, justiça e voto; e (2) um Estado central, cuja estrutura remontava à Colônia e ao Império e que funcionava como uma espécie de árbitro entre os interesses das diversas regiões e grupos sociais.

---

<sup>6</sup> A revisão sistemática integrativa, consiste na aplicação de estratégias científicas que permitam limitar o viés de seleção de artigos, avaliá-los com espírito crítico e sintetizar todos os estudos relevantes em um tópico específico, a partir de material científico disponível eletronicamente. Geralmente, as buscas concentram-se em bases de dados disponíveis na internet e reconhecidas cientificamente. (PERISSÉ; GOMES; NOGUEIRA, 2001, *apud* BOTELHO, CUNHA E MACEDO, 2011). A forma como foi conduzida tal procedimento de trabalho nesta dissertação está exposta no capítulo 3.

Reproduzindo a ideia weberiana, afirma que a administração pública patrimonialista é tratada como sendo um assunto pessoal do governante e, de igual modo, a propriedade pública é considerada parte de seu patrimônio pessoal. Há uma falta de dissociação entre o público e o privado, convergindo em fortalecimento do poder pessoal e dos interesses próprios em detrimento do coletivo. Considera que a perpetuação desse modelo de governança vai além da questão cultural, reproduzindo-se de acordo com a vontade de grupos sociais específicos e envolvendo diferentes situações de articulação entre os poderes político e econômico.

O patrimonialismo é caracterizado por Freitas Junior (2009) em três categorias: o personalismo, a propriedade e o nepotismo. Na primeira, a administração pública é tratada como sendo assunto pessoal do governante ou dos grupos que dominam o poder. Na segunda, a propriedade pública é considerada parte do patrimônio pessoal dos que governam. A terceira consistiria no favorecimento de parentes ou amigos, especialmente no que se refere à ocupação de cargos públicos, não baseada no mérito ou em critérios de justiça.

Em relação à administração burocrática, Freitas Júnior (2009) refere que este modelo de gestão possui em Weber um de seus principais ideólogos e pode ser definida como um modelo em que vigora o princípio da competência, dada por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, hierarquia funcional, especialização profissional, jornada de trabalho definida e subordinação dos cargos às normas estabelecidas. Weber considerava a expansão da burocracia no sistema social como fonte de grande perigo para o homem. Por isso, seus estudos visavam à criação de mecanismos de defesa contra a burocracia. Weber não nega sua importância e função necessária, mas apenas combate o domínio absoluto do modelo burocrático sobre a sociedade.

Para este autor, a administração burocrática teria algumas características, como: 1) Formalidade: Existência de regras escritas, estatutos, regulamentos, documentação, dentre outras; 2) Impessoalidade: Igualdade de acesso e tratamento das pessoas em relação ao Estado; 3) Hierarquia: Hierarquia funcional, especialização profissional, jornada de trabalho definida e subordinação dos cargos às normas estabelecidas; 4) Disfunções: Lentidão, onerosidade e pouco orientada para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Como descrito anteriormente, a administração pública burocrática preocupa-se essencialmente com o processo e os procedimentos para o desenvolvimento dos serviços públicos. Já a administração pública gerencial (APG) direciona seus esforços para os resultados. Este novo modelo surge com o propósito de superar essa visão simplista e mecânica atrelada ao formalismo da administração burocrática.

A APG surge como uma forma de reação à ineficiência da administração burocrática, no enfoque do bem-estar social. Pascarelli (2001, p.29) corrobora e diz que:

[...] como resposta à crise do Estado do bem-estar social, surgiu na segunda metade do século XX a administração pública gerencial, que tem como objetivos centrais enfrentar a crise fiscal, reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos bens e serviços inerentes ao Estado, protegendo-o contra os interesses do nepotismo e da corrupção.

Freitas Junior (2009) e Araújo e Bresser-Pereira (2012), que também denominam a Administração Pública Gerencial como a Nova Administração Pública (NAP), definem para este modelo as seguintes características: 1) Recursos Humanos: Maior flexibilidade, *downsizing*, terceirizações, capacitação dos recursos; 2) Modernização da Gestão: Descentralização, flexibilidade na gestão, horizontalização das estruturas, orientação para o cidadão; 3) Orientação para o cidadão: Prestação de contas ao cidadão, *accountability*; 4) Articulações interinstitucionais: Privatização, publicização, terceirizações, organizações sociais e conselhos, parcerias público-privadas; 5) Equilíbrio Fiscal: Adequação dos custos às receitas, limites estabelecidos para o endividamento; 6) Capacidade de aplicação eficiente dos recursos: Redução dos custos e aumento na qualidade; eficiência; controle *a posteriori* dos resultados.

A Administração Pública Gerencial, para Bresser-Pereira (2005), está orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados. Como estratégia serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação, e utiliza o controle de gestão como instrumento de controle dos gastos públicos.

Percebe-se, pelas ações do governo eleito em 2003 até os dias atuais, que alguns princípios da reforma gerencial vieram para ficar, como as agências reguladoras, a manutenção das privatizações e terceirizações e, ainda, a aplicação dos contratos de gestão, as avaliações de desempenho e o receituário da qualidade total (PAES DE PAULA, 2005)

Todavia, é natural que o curso da história apresente críticas sugestivas para a superação das limitações do modelo gerencialista, assim como já aconteceu com os modelos anteriores. Parece ficar claro que a resistência ao modelo gerencial se concentrou na forma da propriedade na prestação de serviços públicos que, ao contrário de serem delegados a entidades não estatais, estão sendo incentivadas a continuarem como estatais, apoiadas pelo GESPÚBLICA, como programa de gestão organizacional em prol da qualidade dos serviços prestados (PAES DE PAULA, 2005).

Paes de Paula (2005) aponta que a gestão societal busca sua inspiração no modelo Paraeconômico, proposto por Ramos (1981), e procura pensar em alternativas da ação estatal na sociedade contemporânea, visando uma abordagem política substantiva de alocação de recursos e de relacionamentos funcionais entre enclaves sociais, necessários à estimulação qualitativa da vida social dos cidadãos. Nesse sentido, o enfoque central está na preocupação com uma ação do poder público afinada com o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, participativa e promotora da inclusão social.

Coerente com o modelo Paraeconômico, Paes de Paula (2005) propõe, ainda que de forma não definitiva e acabada, a ideia de a Administração Pública Societal estar centrada em um modelo de gestão no qual estejam inseridos a participação social em processos decisórios de políticas públicas, uma discussão crítica das estruturas das máquinas estatais, bem como de seus instrumentos de gestão, a ênfase na dimensão sociopolítica da ação estatal como alternativa às dimensões econômico-financeiras e o incentivo à Gestão Social. No entanto, esse ainda é um projeto em construção, pois a expectativa de que essa nova abordagem de gestão pública se tornasse a marca do governo federal não se concretizou. Até o momento observa-se a continuidade em relação às práticas gerencialistas.

Freitas Júnior (2009) traz a concepção de que as principais características deste modelo são: 1) Orçamento Participativo: participação popular na definição de prioridades e destinação de recursos do orçamento municipal; 2) Fóruns Temáticos: participação popular na discussão política, por meio da troca livre e aberta de ideias; 3) Conselho de gestores: inserção da sociedade na formulação e na implementação de políticas públicas, com papel deliberativo.

## 2.2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Os movimentos pela reforma do Estado, preocupados com a eficiência da sua gestão, conforme a história, têm seu marco inicial na década de 80 nos países anglo-saxões, particularmente nos EUA (governo Reagan) e na Inglaterra (governo Thatcher). No entanto, logo se propagam para outros países, inclusive o Brasil, a partir dos anos 90.

Passados vários anos, Gomes (2009) afirma que o objetivo da eficiência permanece presente. Hoje em dia, a eficiência é parte do escopo da Nova Gestão Pública que, de certa forma, é um modelo para onde convergiram preocupações, preceitos e objetivos presentes nos modelos anteriores de reforma do Estado. Este novo Estado preocupa-se, ainda, com a

obtenção do equilíbrio fiscal, com o objetivo de promover maior competição política e de suprir as crescentes necessidades sociais.

O autor reconhece que o chamado paradigma gerencial, introduzido pela nova gestão pública, abordou novos objetivos como: foco no cidadão, reforço dos elementos meritocráticos, flexibilidade e gestão por resultados.

O chamado foco no cidadão, isto é, a percepção do cidadão em toda a sua amplitude, abrangendo suas necessidades e demandas como usuário e cliente, como contribuinte e como ator político principal, e a busca do seu atendimento de modo inequivocamente preferencial e com qualidade. (GOMES, 2009, p. 13).

Gomes (2009) infere que, em relação à gestão com foco em resultados, a ênfase recai sobre o uso eficaz da informação, o estabelecimento de indicadores de desempenho e a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas visando ao aumento da eficiência, eficácia, efetividade e *accountability* da gestão pública.

Cabe, ainda, ressaltar a abordagem de Guimarães (2014) quanto à orientação para o serviço público, que pode ser caracterizado por uma grande ênfase na qualidade do serviço e na análise custo/benefício, baseada no propósito de alcançar a excelência dos serviços públicos, transferindo o poder de gestão aos capacitados e não aos nomeados, o desenvolvimento do trabalho comunitário, a avaliação de demandas sociais e a garantia da participação popular na formulação de políticas e na avaliação dos serviços públicos.

A prestação de serviços públicos deveria ser realizada tendo como elementos norteadores a qualidade, a eficiência e a efetividade. Guimarães (2014) também afirma que as organizações públicas devem passar por um processo de racionalização organizacional, que implica a adoção de novos processos de gestão e de organização e divisão do trabalho, baseados em alianças e parcerias interorganizacionais, na organização matricial, em rede, por projeto, por processo etc.

Como modelo de gestão da administração pública, nacional, estadual ou municipal, a APG, para Secchi (2009), foca a atenção no desempenho e no tratamento de problemas específicos. Conclui que o recente interesse em governança, em parte, tem sido alavancado pela crescente popularidade da administração pública gerencial e a ideia de formas genéricas de controle social.

Todavia, as principais motivações para a NGP, conforme Marini (2002), ainda estão presentes na realidade dos países latino-americanos: crise fiscal, persistência da cultura

burocrática em meio a práticas patrimonialistas e profundo deficit de desempenho em termos de quantidade e qualidade na prestação de serviços públicos, dentre outros. Associado a isso, surge o novo conceito de desenvolvimento, baseado na ideia de sustentabilidade e estabilidade econômica, política, institucional e social, em um mundo globalizado.

Araújo e Bresser-Pereira (2012) consideram que o problema das organizações governamentais está centrado no sistema de gestão. Eles defendem que as pessoas não são o problema maior para as novas demandas de eficiência e eficácia na nova administração pública, e sim as barreiras políticas, ideológicas e corporativas existentes no âmbito do funcionalismo público e nos atuais desenhos organizacionais e institucionais. O gerencialismo conseguiria, e conseguiu em parte, proporcionar uma melhora na gestão, mas sobretudo, sem a superação destas barreiras a efetividade ficaria comprometida.

Nesse intuito, Kliksberg (2015) traz algumas contribuições importantes sobre a nova gestão pública:

A escola de Governo JOHN F. KENNEDY, da Universidade de Harvard, assim diz: “Em contraste com a educação para os negócios, o treinamento para a vida pública requer uma profunda compreensão do contexto político e constitucional da gestão governamental, onde a autoridade e o poder se encontram amplamente difundidos. Enquanto tanto a empresa privada quanto o governo requerem uma gerência eficiente, os instrumentos manejados por um executivo de negócios são frequentemente as próprias restrições com que o gerente público deve trabalhar”. O Instituto de Administração Pública de Paris destaca que a base da noção de gerência pública é “o reconhecimento da especificidade das organizações públicas”. (KLIKSBERG, 2015, p. 482).

Kliksberg (2015) complementa que o perfil do que se configura como a organização eficiente das próximas décadas tende a incluir modelos e desenvolvimentos altamente diferentes dos tradicionais. Visualiza-se a passagem da organização hierárquica vertical para a multiforme. Trabalha-se em direção a modelos que permitem maximizar a flexibilidade organizacional.

Nas palavras de Schommer (2003), pode-se inferir que, entre as novas formas de provisão e gestão de serviços públicos, observa-se a modernização da gestão, por meio de mecanismos de descentralização, democratização da gestão, formação e qualificação de servidores, valorização do funcionalismo, reforço a sistemas de apoio a decisões, implantação de sistemas de avaliação de desempenho, programas de qualidade e produtividade e redução de custos.

### 2.3 A GESTÃO SOCIAL

Este termo tem origem nos anos de 1990, com a instalação do liberalismo econômico no Brasil. A partir de então inicia-se uma reflexão sobre o papel que teria a Administração Pública a partir de um governo que primava pelo Estado mínimo, ou seja, um governo fraco, alicerçado nas leis de mercado. É, portanto, sob esta nova configuração de governança pública que surge a gestão social, preocupada em indicar os caminhos da democracia frente a esse novo quadro institucional da burocracia pública. O governo liberal seria marcado por ações de privatizações e de enxugamento da burocracia pública por meio de sua desmobilização.

Nesse contexto, alguns pesquisadores ligados à EBAPE da FVG, mais especificamente ao Programa de Estudos em Gestão Social, buscam refletir sobre quem seria o novo mediador entre o poder público e a sociedade, frente a essa ideologia de mercado, visto que, na visão desses estudiosos, o mercado não poderia desempenhar novas funções além de acumular capital.

O resultado de estudos apontou que a cidadania poderia ser o possível mediador. Frente a isso, as reflexões dessa vertente tentam desenvolver o conceito de gestão social, cujo conteúdo é fundado na democratização das relações sociais e não na consecução de resultados, como é o caso da gestão estratégica, utilizado pela Administração Pública Gerencial. Nesse liame, Tenório (2016, p.16) avança que:

[...] os elementos conceituais que orientam esta reflexão se desenvolveram a partir de uma epistemologia que procura reconstruir o conhecimento por meio da produção social e não como resultado de saberes oniscientes. Tem mais compromisso com as questões intersubjetivas do que com as individuais. Epistemologia que permite inferir que o discurso e a prática da gestão social têm se pautado pela lógica de mercado, da gestão estratégica, e não por questões de natureza social. Enquanto a gestão estratégica procura objetivar o “adversário” por meio da esfera privada, a gestão social deve entender, por meio da esfera pública, o bem comum da sociedade.

Com base nas afirmações de Tenório, entende-se que o fundamento epistemológico da gestão social baseia-se nas derivações conceituais da Escola de Frankfurt, mais precisamente na teoria da racionalidade instrumental, como razão inibidora da emancipação do homem e do conceito da racionalidade comunicativa, proposto por Habermas.

Conforme Tenório (2016, p.21): “Habermas concorda que a razão instrumental dificulta a autonomia social dos indivíduos à medida que o mundo da vida<sup>7</sup>, substância

---

<sup>7</sup> Os componentes estruturais do mundo da vida são: a cultura (conhecimento), a sociedade (ordem legítima) e a personalidade (identidade individual). “Chamo cultura ao acervo de saber, em que os participantes a comunicação se abastecem de interpretações para entender-se sobre algo no mundo. Chamo sociedade as ordenações legítimas através das quais os participantes na interação regulam suas pertinências a grupos sociais,

estruturante da razão da pessoa humana, é submetido à razão funcional mediante ações estratégicas”.

A Gestão Social, na visão de Cançado, Tenório e Pereira (2016, p. 131), tem uma "perspectiva ontológica nominalista, pois a tomada de decisão coletiva sem coerção tem como pressuposto a questão da intersubjetividade (transparência) e da construção da realidade a partir do entendimento”. Assim como é caracterizada pelo antipositivismo, pois pressupõe que a realidade social pode e deve ser construída no interesse dos seus membros e a partir de sua percepção; e pelo voluntarismo, pois a liberdade de escolha é condição necessária para esse processo.

Para muitos críticos da APG, com destaque para Tenório e Paes de Paula, ela está limitada nas tendências dos executivos aplicarem conhecimentos empíricos extraídos de experiências bem sucedidas no setor privado. Porém, sabe-se que na gestão pública apresentam-se variáveis específicas e distintas do setor privado, cujas decisões, de modo geral, estão influenciadas por legislação e normas, as quais limitam o gestor.

Para Paes de Paula (2005, p. 115), “[...] na história das reformas brasileiras, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa sobrepujaram a dimensão sociopolítica [...]”. Dessa forma, não foi possível conciliar os dois aspectos que circundam o exercício da cidadania: a inclusão socioeconômica, que abrange direitos constitucionais como trabalho, educação e saúde, e a inclusão sociopolítica, que se refere à participação dos cidadãos nas decisões de natureza pública que afetam a vida social no presente e no futuro.

Paes de Paula (2005) conclui que a sociedade civil, na administração pública gerencial, é tratada como instituição que reorganiza a alocação de recursos, poder e riqueza, e não como agente transformador da sociedade, o que já sinaliza o caráter limitado da participação social na estrutura e dinâmica desta vertente de governança. Esta participação social é proposta, no gerencialismo, através de organizações sociais, pelas quais se pretendia construir uma esfera pública não estatal, ou seja, a participação popular ocorreria por meio de representantes da comunidade nos órgãos colegiados de deliberação superior.

Tal mecanismo não conseguiu atrair um número significativo de entidades da sociedade civil, pois apresenta limitações na estrutura do aparelho do Estado, que não permitem uma maior inserção popular no processo decisório e na formulação de políticas públicas. Assim, inexistente um canal de mediação entre as entidades e a cúpula governamental.

---

assegurando com isso a solidariedade. E por personalidade entendo as competências que permitem a um sujeito ser capaz de linguagem e de ação, isto é, que o capacitam a tomar parte no processo de entendimento e para afirmar neles sua própria identidade” (HABERMAS, 1987, Vol. II, p 196).

Por sua vez, Tenório (2006) caracteriza Gestão Social como o

[...] processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, e que procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens, quer à prestação de serviços. (TENÓRIO, 2006, p. 1147; 2008, p. 40).

O significado adotado associa a gestão social à possibilidade de gestão democrática e participativa no espaço público. Assim, Tenório (2006) define a gestão social como:

[...] um espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação, pautado por valores como a inclusão, a igualdade, o pluralismo, a autonomia e o bem comum. A gestão social constitui-se, portanto, em possibilidade concreta de gestão democrática participativa na definição dos problemas e das soluções vivenciados por uma comunidade ou organização específica. (TENÓRIO, 2006, p. 1146).

Antes que a participação popular e a parceria Estado-sociedade sejam encaradas como solução universal para todos os problemas sociais, é necessário evitar a homogeneização e vulgarização dessas experiências, procurando distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação Estado-sociedade da simples cooptação ou, o que é mais grave, da pseudoparticipação.

Nesse sentido, o agir comunicativo, de Habermas, pode ser um conceito aliado à gestão social, centrando-se em uma linguagem de entendimento, haja vista que, nela, “[...] a verdade é a promessa de consenso racional, [...] não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica” (TENÓRIO, 1998, p. 126).

No conceito de gestão social é possível apontar três características temáticas. Em primeiro lugar, com forte influência de Habermas, tem-se o processo decisório coletivo, afastado de coerção externa e impositiva, baseado na argumentação, no entendimento e no diálogo. Em segundo momento, percebe-se a transparência, do que decorre a necessidade de a linguagem ser acessível a todos os participantes. Por fim, vislumbra-se, como resultado, a emancipação do homem, tendo em vista o amadurecimento dos atores envolvidos, decorrente da participação efetiva no processo decisório. (OLIVEIRA, CANÇADO, PEREIRA, 2010).

Na visão de Gomes *et al.* (2008, p. 59), “[...] pensar em gestão social é pensar além da gestão de políticas públicas, mas sim estabelecer as articulações entre ações de intervenção e de transformação do campo social, que é uma noção mais ampla, e que não se restringe à

esfera público-governamental, como vemos a exemplos das ações de responsabilidade social e do crescimento do terceiro setor [...]”.

Por outro lado, França Filho (2008, p. 26) adverte que a gestão social [...] parece constituir nos últimos anos um daqueles termos que tem conquistado uma visibilidade cada vez maior, tanto do ponto de vista acadêmico quanto, sobretudo, em termos midiáticos [...]. Esta situação traz alguns problemas, segundo o autor. Um deles seria sua banalização, pois “[...] tudo que não é gestão tradicional passa então a ser visto como gestão social [...]”.

Tenório (2008, p. 158) enfoca que é fundamental para a gestão social o processo de cidadania deliberativa, o qual significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.

Com relação a caracterização do campo da gestão social, Fischer (2002) faz cinco proposições:

A primeira está relacionada à articulação de múltiplos níveis de poder que traz em seu bojo uma carga potencial de conflito de interesses entre os atores envolvidos e o seu poder de decisão. - A segunda apresenta a gestão do desenvolvimento social como um campo com práticas híbridas e contraditórias, pois a cooperação não exclui a competição; a competitividade pressupõe articulações, alianças e pactos. - A terceira delinea o campo como marcado pela ética e pela responsabilidade que deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência, porém, estes termos são tratados dentro da especificidade do campo, de prestar contas à sociedade, avaliar processos e resultados e regular ações. - A quarta proposição mostra que a gestão do desenvolvimento social é também a gestão de redes e de relações pessoais e sua subjetividade que são afetadas por muitos fatores, dentre eles a história do gestor. - A quinta proposição mostra a importância do contexto cultural, pois “o gestor social é um gestor do simbólico e do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades. (FISCHER, 2002, p. 27-28).

Por sua vez, Boullosa e Schommer (2008, 2009) apresentam quatro momentos evolutivos da gestão social. No primeiro, diferentes e dispersas experiências de gestão mostram a possibilidade de alcançar objetivos sociais por meio do diálogo e da participação das pessoas. No segundo, algumas experiências passam a ser reconhecidas e valorizadas por suas características inovadoras, e seus participantes identificam pontos em comum, iniciando a articulação de práticas antes dispersas.

No momento seguinte, elementos e léxicos comuns dessas experiências passam a ser percebidos como características identitárias de um modo de gerir problemas, sendo elevadas à categoria de campo de gestão particular, que passa a ser denominado gestão social, ainda com forte presença de outras terminologias (gestão participativa, gestão socialmente responsável,

etc.) surgindo projetos, cursos, eventos, metodologias e instrumentos de gestão e de formação em gestão social. No último momento, a gestão social alcança certo grau de institucionalização e de modelização, porém, ainda não estão claras quais suas diferenças em relação aos outros tipos de gestão.

Estudiosos, como Pinho (2010), constroem críticas à gestão social, principalmente na proposta de Tenório. Uma das críticas do referido autor volta-se à terminologia “social”, pois entende que o melhor seria a “gestão emancipadora ou solidária”. Infere que o termo social é muito convencional, fraco, indefinido e carregado de ambiguidades, e pode ser aproveitado num momento oportuno.

Pinho (2010) estende suas críticas também ao termo participativo, quando julga o povo brasileiro despreparado para o processo de cidadania representativa, diferente do europeu, onde o sucesso da participação está baseado em instituições sólidas e estáveis, nível de vida elevado com baixa disparidade econômica e ainda nas virtudes cívicas de solidariedade e de moderação. Além disso, o autor considera que a democracia direta tem diversas desvantagens, entre elas a incapacidade do povo para atuar no processo legislativo com a necessária racionalidade e eficiência.

Outra frente de argumentação de Pinho (2010) repousa na incapacidade da sociedade civil organizada de assumir o papel de “demiurgo do aprofundamento democrático”, por não possuir qualificação técnica e política para participar da elaboração de políticas públicas. Além disso, o Estado tem um desenho autoritário e estranho à participação popular.

Destarte, Pinho (2010) também critica o funcionamento dos Conselhos Gestores pela obrigatoriedade da existência, levando à participação por decreto, incapacidade dos conselheiros de representar suas instituições, desprestígio do Estado em relação a essas instâncias, dentre outras. Entretanto, o autor reconhece que essas dificuldades são parte do processo de construção, pois nem o Estado, nem a sociedade estão capacitados e instrumentalizados para um diálogo efetivo, como propõe a gestão social, visto que isso representa a quebra de uma tradição historicamente construída.

A implantação de um ambiente participativo e dialógico seria, portanto, perigosa nessas condições, pois “há um risco elevado” da hegemonia da elite, que estaria mais preparada” (PINHO, 2010, p. 46). A crítica central desse autor e a sua sugestão estão centradas na educação, pois considera que, para haver a tomada de decisão coletiva sem coerção, seria necessário que houvesse participação consciente, a qual aconteceria por meio da educação, o que não é uma realidade no Brasil, ainda. Por essa razão passa a ser necessário tratar da democracia e da cidadania participativa.

## 2.4 A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

A preocupação central do estudo de Almond e Verba (1963) referia-se às condições culturais propícias ou favoráveis ao estabelecimento da democracia e à manutenção da estabilidade do sistema democrático. Como deveria ser o comportamento dos cidadãos para que a estabilidade democrática fosse favorecida. A partir dessa perspectiva, os autores compararam as atitudes e orientações dos cidadãos de vários países sobre assuntos políticos. A tese daquele trabalho é a de que existe uma relação causal entre a opinião da população e a possibilidade de surgimento do sistema democrático e sua estabilidade. É importante considerar que essa hipótese subverte o caminho usual da análise política até então, baseada nas instituições: segundo ela, o centro explicativo da política deixa de ser as instituições políticas e passa a ser o eleitorado, com suas atitudes e ações.

A análise e cruzamento dos dados indicaram que a existência de uma democracia estável em determinada sociedade estaria condicionada pela sustentação de uma cultura cívica, entendida como uma cultura de participação, na qual a cultura e a estrutura políticas são congruentes. Uma cultura política qualificada. Para Almond e Verba (1963), a cultura política é o que conecta os níveis micro e macro da política, ou seja, do nível do indivíduo para o das instituições. Uma forma democrática do sistema político de participação requer uma cultura política coordenada por ela.

Conforme Paes de Paula (2005), a visão participativa da democracia, que emergiu nos anos 1960, vem sendo atualizada pela concepção de democracia deliberativa, que se fundamenta principalmente nas contribuições mais recentes de Habermas à teoria política, com destaque para a teoria da ação comunicativa e o conceito de esfera pública. Baseando-se na correte habermasiana tem-se que a democracia deliberativa é um processo que incorpora a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva por meio da deliberação política.

Segundo Tenório (2016), dizer que alguém está atuando racionalmente é como dizer que a ação pode ser criticada pela pessoa ou pessoas implicadas, de tal modo que estas podem justificá-las ou fundamentá-las. Nesse tipo de ação social as pessoas envolvidas entram em acordo para coordenar seus planos de ação, no qual o ajuste alcançado é avaliado pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade do discurso de cada um dos atores envolvidos. Na proposta habermasiana está presente a questão da liberdade da pessoa humana e de sua responsabilidade social, do exercício da cidadania.

Gusmão (2001) apresenta um enfoque sobre a liberdade negativa e positiva estudada por Benjamin Constant (1818) e Isaiah Berlin (1958). Constant diz que nas repúblicas do

mundo antigo, o exercício da liberdade confundia-se com a participação ativa e direta na condução dos assuntos públicos, com o poder de deliberar soberanamente em praça pública acerca desses assuntos. Em contrapartida, esse tipo de liberdade coexistia na antiguidade com a mais completa submissão do indivíduo aos ditames e às exigências da coletividade. Soberano enquanto partícipe da vida pública, o indivíduo não passava de um escravo no âmbito de sua vida privada. Ali se devia submeter às leis e aos costumes da coletividade, os quais tudo regulavam.

Para Gusmão (2001), a liberdade entre os modernos pode ser percebida como a reivindicação de um direito à privacidade, ao recolhimento pessoal, à indiferença, sobretudo, ante aquilo que se passa no âmbito da vida social e política. Nesse sentido, o autor enfatiza que:

[...] a liberdade individual, repito, é a verdadeira liberdade moderna. A liberdade política (leia-se: a liberdade assegurada pelo sistema representativo. L.G.) é a sua garantia e é, portanto, indispensável. Mas pedir aos povos de hoje para sacrificar, como os de antigamente, a totalidade de sua liberdade individual à liberdade política é o meio mais seguro de afastá-los da primeira, com a consequência de que feito isso, a segunda não tardará a lhe ser arrebatada. (CONSTANT, 1818, p. 21, *apud* GUSMÃO, 2001, p. 48).

Assim sendo, para os teóricos da democracia liberal, como Constant, há uma ligação muito forte entre democracia e liberdade. No entendimento de Gusmão (2001),

[...] em uma sociedade democrática, sugeria-se, os indivíduos, ao disporem de mecanismos institucionais de representação de seus interesses, de participação indireta na condução dos negócios públicos, estariam melhor protegidos do arbítrio do poder político. (GUSMÃO, 2001, p. 57).

No entanto, na conclusão de Gusmão (2001), e apoiado nos estudos de Isaiah Berlin (1958), em sua obra "Dois Conceitos de Liberdade", a relação acima estabelecida, no âmbito conceitual, não seria necessariamente uma conexão lógica. Berlin (1958) defende que o conceito de liberdade (negativa) significa dispor de uma área de atuação cujas fronteiras móveis devem ser o objeto de discussões e barganhas no âmbito da coletividade, na qual não venhamos a sofrer interferência dos outros.

Neste sentido, poder-se-ia definir que a democracia contemporânea é composta por um tipo de cidadão de posse de uma liberdade negativa, cujo estado não viesse a intervir (ou minimamente) nos direitos da vida privada, e de uma liberdade positiva, muito pouco expressiva, em que a participação na vida política, seja individualmente, ou em grupos, não é prioridade. Ratificando, Tenório (2016, p.51) explica que:

[...] a cidadania deliberativa situa-se no seio do debate entre liberais e republicanos: os primeiros privilegiando os compromissos e a liberdade individual para negociar e os segundos priorizando o que é melhor para o próprio grupo ou comunidade. Procurando retirar o que de melhor existe nos dois conceitos, a alternativa deliberativa toma como prioritário o consenso válido, garantindo nos pressupostos comunicativos.

O modelo de democracia que Habermas propõe é o da cidadania deliberativa procedimental, baseado na correlação entre direitos humanos e soberania popular e consequente reinterpretção da autonomia nos moldes da teoria do diálogo.

Conforme Forester (1994), Habermas concebe a ação social a partir da interação comunicativa, marcada pelo duplo processo de (i) interpretação negociada de uma definição comum da situação e (ii) do entendimento linguístico daí decorrente. Na ação comunicativa os participantes, dentro de um procedimento argumentativo, estabelecem acordo comum sobre questões vinculadas à verdade, justiça e autenticidade. Esse acordo, formado com base numa pretensão de validade, é necessário, no ato comunicativo, para que qualquer dos interlocutores possa contestar, de maneira fundamentada, por meio de argumentos, a pretensão de validade alheia.

Assim, a teoria da ação comunicativa revela profundo convencimento de Habermas quanto à capacidade linguística e cognitiva do ser humano, capaz de, no relacionamento discursivo, alcançar a verdade, consensualmente formada. É a predisposição ao entendimento mútuo das significações envolvidas, no contexto da interação comunicativa, a solução que Habermas defende para a reconstrução racional do ato de fala e, em decorrência, a superação das contradições da racionalidade instrumental (VIZEU, 2005).

A teoria do consenso da verdade, subjacente à noção de racionalidade comunicativa, envolve a capacidade de distinguir entre essência e aparência, isto é, de identificar as afirmações verdadeiras entre ser e ilusão e entre ser e dever (HABERMAS, 1987). Para que ocorra a ação comunicativa e a verdade consensual seja obtida, Habermas entende que o ato de fala deve contemplar quatro requisitos: (a) veracidade – o que é dito deve ser verdadeiro; (b) sinceridade – a intenção explicitada deve ser autêntica; (c) retidão – as normas sociais a que se recorre devem ser válidas para todos os participantes; (d) inteligibilidade, isto é, a manifestação deve ser clara para todos (FORESTER, 1994; VIZEU).

O sujeito, ao tratar o outro como objeto, intervém na realidade objetiva para a satisfação de seus anseios. Para Habermas (1987), a ação estratégica ocorre quando o ator calcula e manipula suas ações com vistas à realização de seus próprios propósitos, seja consciente ou não. A ação monológica ou estratégica busca o acordo sem entendimento das

pretensões dos interlocutores, ou seja, recorrendo a uma distorção comunicativa, ao deturpar os requisitos da veracidade, sinceridade, retidão e inteligibilidade. Não se vislumbra o acordo comum, mas sim o convencimento de uma das partes sobre a outra, em relação marcada pela assimetria de argumentos e de poder. A coordenação da ação social passa a depender da influência de um dos atores sobre o outro e sobre a situação contextual, isto é, concretiza-se mediante recursos não linguísticos (HABERMAS, 1990; VIZEU).

Por intermédio da cidadania deliberativa, entendida por Tenório (2008) como a legitimidade das decisões, as quais devem ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Com esse propósito, a gestão social estaria capacitada a servir como elo entre a sociedade civil organizada, o Estado e o mercado, sendo a primeira protagonista da relação. Seria, assim, um processo participativo, baseado no diálogo e na inclusão.

Conforme Tenório e Rozenberg (1997), a participação consciente é aquela em que os envolvidos possuem a compreensão sobre o processo que estão vivenciando. Quando uma pessoa ou grupo de pessoas age sem o entendimento das razões e consequências de seus atos, a participação é restrita, estabelecida em função de alguma espécie de relação de dominação, onde, a partir de algum tipo de poder persuasivo, determinado grupo impõe aos demais as decisões e os passos que devem ser seguidos. Nessas situações, a falta de senso crítico faz a participação pouco se distinguir do simples adestramento. Entre as formas de dominação, a mais sutil e, por isso mesmo, mais perversa, é a que mantém as pessoas alijadas do acesso à informação e à educação, instrumentos fundamentais para a equalização das oportunidades e eliminação de injustiças.

Outra característica da participação consciente está na forma de assegurá-la. Como bem expressa Demo (1991, p. 35), "não há participação imposta, concedida ou doada". Portanto, a participação não pode ser forçada nem aceita como donativo. Sua legitimidade encontra-se na conscientização da sua importância, da negociação de espaços para o seu exercício e do estabelecimento das regras que irão democraticamente delimitar a sua prática. A ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos e dos espaços participativos demandam tempo e uma ação continuada.

Outro aspecto, abordado por Tenório e Rozenberg (1997), ratifica o valor da participação conquistada. Quando a participação é concedida, sem que qualquer empenho tenha sido feito nessa direção, dificilmente se verifica um processo de internalização e de absorção desse direito por parte dos beneficiários. A tendência, a menos que uma ação educativa e conscientizadora tenha lugar, é seu esvaziamento ou, o que é pior, sua apropriação

por parte de alguns poucos, que passam a fazer política pessoal e manipular o poder em nome da coletividade.

Entretanto, quando a participação é resultante de organização e mobilização sociais, sua prática tende a ser menos suscetível a ações que invistam a favor de seu enfraquecimento e cerceamento. A voluntariedade é outro aspecto que contribui para legitimar a participação. Nesse gotejo, a participação, portanto, deve ser vista como o principal instrumento de acesso à cidadania.

Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado. Contudo, apesar de condição *sine qua non* para a construção da cidadania, a participação não constitui seu único e exclusivo requisito. Para o alcance da cidadania plena, a organização social e a participação política deverão vir associadas à superação das desigualdades econômicas. "Nenhuma solução social é relevante e profunda se não passar pela questão produtiva, bem como se não passar pela questão política", salienta Demo (1991, p. 34).

Ainda, segundo o referido autor, estamos diante de uma cidadania incompleta que pode ser também denominada de cidadania passiva ou inerte, onde o cidadão é visto apenas nas suas atribuições de eleitor, contribuinte e cumpridor das leis. A esta concepção restrita de cidadania "contrapõe-se à de cidadania ativa, ou seja, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política" (BENEVIDES, 1994, p. 16).

Nogueira (1995) considera que as instituições são importantes, mas insuficientes para o processo da democracia participativa: a democracia política moderna não se reproduz à mera "representação", ao simples ato de escolha das elites governamentais, nem aos mecanismos e procedimentos pelos quais elas se legitimam ou são eleitas. Depende das instituições, nas quais encontra sua arquitetura.

Conforme Moisés (2008), o resultado do processo de democratização das últimas décadas mostrou que os novos regimes são bastante diferentes entre si e que não existe uma única via para a institucionalização da democracia. Para o autor, trata-se de um fenômeno complexo, relativo à transformação de regimes políticos de natureza totalitária ou autoritária, definido por características das tradições republicana, liberal e democrática. Com isso, o exame de diferentes experiências mostrou que a democratização diz respeito também ao processo de transformação de uma democracia limitada, incompleta ou híbrida em um regime democrático pleno.

Os padrões internacionais da democracia, para Moisés (2008), devem ser justos, competitivos, regulares e abertos à participação de todos os segmentos da comunidade política, independentemente de sua ideologia e de suas raízes culturais, étnicas ou socioeconômicas. Moisés ressalta, pois, que embora eleições sejam indispensáveis para a existência da democracia, como advogam as definições convencionais, tornou-se evidente que elas não garantem *per se* a instauração de um regime democrático capaz de assegurar princípios como o primado da lei, o respeito aos direitos dos cidadãos, o controle e a fiscalização dos governos. A questão principal não é se a democracia existe, mas a sua qualidade.

Na abordagem minimalista de Shumpeter (1950, *apud* MOISÉS, 2008), a democracia essencialmente como um método competitivo de escolha de governos dentre as elites disponíveis – essa perspectiva desconsidera o fato de que mesmo países que adotam o mecanismo eleitoral podem conviver com a realização de eleições que não são inteiramente livres, tornando discutíveis os seus resultados.

A abordagem procedimentalista de Dhal (1971, *apud* MOISÉS, 2008) concorda, mas amplia a análise, pois para que o princípio de contestação do poder esteja assegurado é também indispensável que condições específicas assegurem a participação dos cidadãos na escolha de governos, inclusive a possibilidade de eles próprios serem escolhidos. Essas condições implicam em garantias relativas às liberdades individuais e ao direito de organização e representação da sociedade civil, em especial, em partidos políticos, por intermédio dos quais a pluralidade de concepções e interesses em disputa pode se expressar. Fundamentados a necessidade de que princípios internalizados em instituições sejam garantidos por uma constituição aceita como legítima pela sociedade.

Assim, em suas etapas iniciais, a democratização consolida instituições cujos objetivos proporcionam a igualdade dos cidadãos perante a lei e seus direitos de participação e representação. Mas alcançadas tais condições, a adoção de princípios de boa governança, como a legalidade, a universalidade, a transparência e a responsabilização dos governantes emerge como objetivos complementares da agenda da democratização.

Desse modo, é essencial um repensar da relação entre Estado e Sociedade. Algumas experiências originadas pela gestão social, segundo autores desse modelo, se diferenciam porque questionam a tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas, permitindo que os interesses coletivos da sociedade se sobreponham aos interesses privados, tratados em um espaço público e transparente. Ainda, segundo esses autores, tem-se a emancipação do homem como fim da

gestão social, baseada no processo democrático deliberativo e no exercício pleno da cidadania. A participação efetiva no processo de tomada de decisão traz crescimento e amadurecimento para os atores que ampliam sua visão de mundo enquanto seres humanos dotados de razão e cidadãos participantes de uma esfera pública.

## 2.5 A INTEGRAÇÃO ENTRE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO

Conforme Wilson (2005, *apud* BRAUN, 2014), o papel da administração pública é atuar como eixo transmissor entre o Estado e a sociedade, seguindo princípios de racionalidade e eficiência, contribuindo para o fortalecimento institucional e a modernização administrativa desses serviços, focado em responsabilidades desde a formulação de políticas públicas até a sua implantação, implementação e execução.

Associados a esse processo, Paes e Santos (2011, *apud* SANTOS, 2016) definem políticas públicas como o conjunto de ações do Estado, postas em marcha mediante programas e projetos para efetivar concepções acerca da saúde, da educação, da assistência social, da segurança, da economia, da infraestrutura, entre outras.

Nos estudos selecionados<sup>8</sup>, em sua maioria conduzem a uma separação temporal, onde o marco é a CF/1988. As discussões teóricas reforçam a importância da gestão pública municipal, pois é a partir desse período que os municípios adquirem, legalmente, a autonomia na elaboração de suas políticas públicas. A descentralização e a democracia participativa são elementos norteadores desta nova fase da administração pública brasileira.

O processo de redemocratização do Brasil caracterizou-se, no plano político, não apenas pela consolidação do sistema democrático-representativo, mas também pela institucionalização de um conjunto de instrumentos legais incorporados na CF/1988, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, possibilitando, assim, a instituição de dinâmicas, arranjos e mecanismos participativos na gestão das políticas públicas, como também viabilizando a construção de um sistema democrático-participativo, ou seja, a instituição da democracia semidireta (ALLEBRANDT, 2011).

Por conseguinte, a ruptura de paradigmas e novos mecanismos, instrumentos e modelos de gestão tornam-se fundamentais para a implementação dessa nova forma de governar. Entende-se, assim, que uma boa gestão municipal requer a adoção de mecanismos

---

<sup>8</sup> Selecionados das bases de dados SCIELO, SCOPUS e WEB OF SCIENCE, a partir do método da revisão sistemática integrativa.

institucionais capazes de fortalecer o processo de descentralização e municipalização pós-Carta Magna de 1988 e promover os direitos da população (ARRETCHE, 2003).

Matias-Pereira (2008) reforça que o Estado pode ser concebido enquanto *locus* no qual o cidadão exerce a cidadania. Dessa forma, todos os esforços devem convergir para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos na perspectiva de quem o utiliza e oportunizar o aprendizado social de cidadania. A partir das escolhas da sociedade quanto à configuração do Estado que se deseja, são direcionados os limites e as possibilidades da gestão pública demandada, seu modelo, suas práticas e seus valores.

Em relação ao conceito de gestão, Mintzberg e Quinn (2001) salientam que está relacionado com o conjunto de recursos e a aplicação de atividades destinadas ao ato de gerir. O processo de gestão é uma função orgânica básica da administração. São processos mentais e físicos de estabelecer o que é desejável e como será elaborado. Gestão é fazer administração nas organizações seja pública ou privada.

A gestão municipal pode ser considerada como a administração pública dos bens e interesses municipais e é executada pelo gestor municipal por meio da atividade administrativa, atos de gestão, os quais devem estar de acordo com os princípios básicos da administração pública, quais sejam: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia dos interesses públicos (CASTRO JUNIOR, 2008).

Cabe ressaltar que os estudos selecionados das bases de dados SCIELO, SCOPUS e WEB OF SCIENCE, quando abordam a temática do desenvolvimento, já não se resumem apenas ao crescimento econômico. No entendimento de Sen (2000, *apud* COSTA, 2015), o desenvolvimento deve ir além e ser um processo que busque expandir as liberdades humanas e, de tal modo, deve ser medido utilizando indicadores que compreendam, além da geração de riquezas, a disposição socioeconômica.

Seguindo o mesmo raciocínio, Haq (1995, *apud* COSTA, 2015) condiciona o desenvolvimento não apenas a melhorias na renda das pessoas, mas que proporcione melhorias de bem-estar e de qualidade de vida, principalmente quando relacionados à saúde e educação.

Musgrave (1974, *apud* COSTA, 2015) define que é por meio das funções econômicas que o Estado interfere na economia e tenta minimizar os impactos das falhas. Essas funções são responsáveis por orientar a atuação do Estado e as políticas, com o objetivo de gerar bem-estar social e promover o desenvolvimento socioeconômico. (SILVA, 2009).

Maciel, Piza e Penoff (2009, apud COSTA, 2015) salientam que a análise da eficiência na geração de desenvolvimento socioeconômico leva em conta o pressuposto de que os entes federativos brasileiros buscariam proporcionar maiores níveis de desenvolvimento socioeconômico e gerar maior bem-estar social aos indivíduos, por meio da utilização de suas receitas e transferências tributárias.

Nessa direção, Llonca et al. (2003, apud REZENDE, 2007) salienta que o enfoque estratégico no desenvolvimento local diminui as indecisões e favorece as transformações econômicas, sociais e políticas para tratar com coerência a multiplicidade de iniciativas sobre o município, buscando um consenso entre os múltiplos atores (inclusive o governo) na seleção de um futuro desejável e factível.

Allebrandt et al. (2011, p. 3) expressa que:

[...] seja em decorrência das reformas estruturais do setor público no mundo nas décadas de 1970 e 1980 e, no Brasil, em especial na de 1990, com a eliminação gradativa do estado do bem-estar social (*welfare state*), dando lugar ao estado neoliberal, ou em decorrência do debate em torno do (re)fortalecimento do papel do Estado na última década no Brasil e no mundo (em especial a partir da crise financeira de 2008), as instâncias locais e regionais passam a assumir papel importante na condução das políticas públicas. O município assume, então, cada vez mais o papel de *welfare* não só pelo aumento dos gastos nas áreas da saúde, educação e promoção social, na condição de executor das políticas sociais antes a cargo da União, mas também pelas políticas voltadas à geração de emprego e renda e de incentivo ao desenvolvimento local. Passa, deste modo, à condição de promotor do desenvolvimento socioeconômico com base em ações de âmbito local.

A perspectiva negociada ao longo do processo de definição e implantação das políticas públicas foi descrita por Iizuka, Gonçalves-Dias e Aguerre (2011), sobretudo da ciência política, adeptos ao processo decisório baseado no incrementalismo, sendo um dos seus principais teóricos Charles Lindblom (1958).

Sob essa abordagem teórica, existe a busca de soluções para os problemas mais imediatos e prementes por meio da análise da micropolítica e das experiências anteriores, o que se opõe, em alguma medida, ao método racional compreensivo em que o enfoque recai sobre a macropolítica. Pressupõe-se uma interação entre os decisores, os agentes (burocratas) e demais pessoas envolvidas nas políticas públicas, resultando num jogo político, porque envolve interação, conflito e barganha o tempo todo.

Nesse contexto, os conflitos são considerados como algo inerente ao processo, ao contrário da abordagem racional em que se considera o conflito como disfuncional e que, portanto, deveria ser coibido.

Os modelos de gestão pública - gerencialismo e societal - criados a partir da década de 1990, em torno do contexto da reforma do Estado, teorizam, experimentam e discutem sobre qual seria o mais apropriado para promover a descentralização e a democracia participativa, os quais compreende-se como elementos integrantes do processo de desenvolvimento.

A respeito disso, Wesz Júnior (2005) ratifica que o desenvolvimento deve ser compreendido como um processo multidimensional, que reflete a interação social, econômica, política, institucional, cultural e ambiental. Perante essa complexidade, as estratégias territoriais de desenvolvimento devem buscar atingir objetivos múltiplos e integrais para atender às principais demandas dos atores sociais em uma determinada territorialidade.

Explica também, Wesz Júnior (2005), que a incorporação da abordagem territorial fez com que o desenvolvimento fosse compreendido além dos limites naturais dos recursos, que passaram a ser conjugados com as condições sociais, econômicas e políticas do território.

Dentre os pontos de referência para o desenvolvimento na abordagem territorial, Wesz Júnior (2005) e Petter, R., Petter, V. e Quadros (2007) destacam: o econômico (competitividade territorial); o sociocultural (equidade e diversidade); o ambiental (gestão dos recursos naturais); o político e institucional (democracia e cidadania).

Esses autores também salientam a necessidade de se reconhecer a diversidade dos problemas e das soluções locais para a política e a prática de gestão do território. Beduschi Filho e Abramovay (2003) ressaltam que a gestão territorial não consiste em redistribuir recursos e riquezas já criadas e existentes, mas ao contrário, em despertar os potenciais para a criação de riquezas, iniciativas e coordenações novas.

Observa-se a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada território, e ofertar instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas características. Corroborando com essa colocação, Vidal (2004) destaca a importância da gestão territorial nos municípios, regiões, estados ou nações, visto que na prática, as características do território têm sido protagonistas na análise de novos investimentos, bem como para a atração e manutenção de novos negócios e/ou novas empresas.

Nessa temática, o desenvolvimento regional passa a ser compreendido como desenvolvimento territorial, o qual é, antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local, no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento. Assim, o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social (OLIVEIRA; LIMA, 2003).

O termo governança regional, conceituado por Dallabrida (2000), refere-se às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, dentre as quais se podem citar: os fóruns ou conselhos regionais de desenvolvimento, as agências ou consórcios de desenvolvimento local ou regional, os grupos de interesse e as associações.

No Brasil, um caso no qual se observa a ocorrência de políticas de desenvolvimento regional por meio da articulação dos atores regionais, através de um plano de governança territorial, pode ser observado na Quarta Colônia no Rio Grande do Sul, cuja região encontra-se localizada no centro-oeste do estado (XAVIER, 2012).

A partir dessas análises, infere-se que o desenvolvimento regional está diretamente relacionado com desenvolvimento local, e este por sua vez compreende o crescente esforço das sociedades locais na formulação de políticas territoriais. O que ocorre com o intuito de discutir questões que incluam alterações da composição da sociedade e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia) (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998).

A partir dos pressupostos apresentados, pode-se aproximar o termo governança da temática do desenvolvimento. Sobre essa aproximação, Bandeira (2004) salienta que o papel do Estado e, conseqüentemente, as práticas da administração pública, passa a ser novamente valorizado na promoção do desenvolvimento.

Os processos de desenvolvimento local, segundo Tenório (2005), implicam esforços articulados de atores estatais, da sociedade civil e do capital, dispostos a levar adiante projetos que surjam da negociação de interesses, inclusive divergentes e em conflito.

Nesse contexto, emerge a cidadania deliberativa como uma categoria de análise apropriada, pois a busca por alternativas de solução às demandas locais ocorre por meio do efetivo exercício de direitos e deveres dos atores em seus territórios. Ou seja, num nível macro, no qual os desafios se impõem para as diferentes esferas públicas e privadas, a cidadania deliberativa se apresenta como uma ótica de pesquisa coerente com as práticas fomentadas – articulação entre os diferentes níveis governamentais, assim como a integração das diferentes políticas públicas; bem como a busca por uma interlocução com os atores da sociedade civil e mercado – nos diferentes territórios da cidadania.

Já no nível micro, pode-se observar o processo gerencial deliberativo no qual os atores participam na construção de soluções que atendam às demandas que se apresentam como relevantes para esses sujeitos.

As pesquisas de Putnam (1996) demonstram que o capital social é fruto da participação e do exercício da cidadania, frente as decisões políticas e democráticas de uma sociedade. Assim, a participação democrática passam a ter um renovado interesse nos papéis, nas rotinas, nos símbolos, nos deveres e na influência das instituições formais na prática da política e do governo e no tecido social de uma comunidade.

Matias e Campello (2000) afirmam que é no município, menor unidade administrativa da Federação, onde se apresentam as condições mais adequadas para que seja formado um quadro nacional democrático e onde são geradas as situações mais favoráveis para a intervenção, pelo fato de o poder público local estar mais próximo dos problemas e ser mais suscetível ao controle direto da sociedade.

Ratificando, Menezes (2002) aponta o município como a instituição que pode levar, de forma mais eficiente e eficaz, a presença do poder público ao interior do país, além de poder desempenhar o papel de agente do desenvolvimento econômico local.

Salienta, Wosniak (2012), que os governos são pressionados no sentido de adequar suas instituições e modos de agir ao contexto de um mundo cada vez mais questionador, globalizado, complexo e interdependente. Esses desafios e transformações requerem inovadores modelos públicos de gestão, assim como efetivos instrumentos, procedimentos e formas de ação.

A gestão pública atual requer maior democratização de centros decisórios, modernização e flexibilidade de suas estruturas, métodos e processos, descentralização de ações e poder, abertura externa, velocidade e maleabilidade, cujos atributos permitem responder à aceleração das mudanças nas condições socioeconômicas, sociopolíticas e culturais.

Essas transformações, por sua vez, remetem aos governantes e gestores a necessidade de aperfeiçoar os meios de coordenar e integrar ações de governo, abandonando as formas carismáticas e autoritárias, dependentes da unicidade e da hierarquia de comando para alcançar a eficiência e a eficácia desejáveis (COSTA; CUNHA, 2004).

Mesmo que a Administração Pública se inspire no modelo de gestão privada, devemos ressaltar que nunca se deve perder a perspectiva de que o setor privado visa ao lucro, enquanto a Administração Pública busca realizar sua função social. Essa função social deve

ser alcançada com maior qualidade e eficiência possível na sua prestação de serviços (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Com base nos conceitos e características apresentadas de cada modelo, propõe-se a utilização das seguintes dimensões avaliativas para identificar os modelos de gestão pública praticado pelos municípios do COREDE Missões-RS, selecionados para este estudo: a) a dimensão econômico-financeira; b) a dimensão institucional-administrativa; c) a dimensão sociopolítica e d) a dimensão desenvolvimento. Essas dimensões são conceituadas por De Paula (2009) como:

- Dimensão econômico-financeira – envolve questões fiscais, tributárias e monetárias, colocando-se no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais;
- Dimensão institucional-administrativa – relaciona-se à organização e à articulação do aparato estatal, e a questões como planejamento, direção, controle, profissionalização dos servidores e desempenho;
- Dimensão sociopolítica – abrange as relações entre Estado e Sociedade, direitos dos cidadãos e participação na gestão pública;
- Dimensão Desenvolvimento – observa as concepções acerca do conceito de desenvolvimento para cada modelo.

Com base no referencial teórico elaborou-se o Quadro 01, o qual serviu de subsídio teórico para a análise dos dados empíricos coletados dos entrevistados. Ele apresenta as características de cada modelo subdivididos em quatro dimensões, conforme definido por Paes de Paula (2009). Esta estrutura é utilizada para as análises apresentadas no capítulo seguinte.

Quadro 1 - Características e Dimensões da Administração Pública Municipal.

A D M I N I S T R A Ç Ã O  P Ú B L I C A  M U N I C I P A L	Dimensões	Patrimonialista	Burocrática	Gerencialista	Social
	<b>Econômico-Financeira</b>	Propriedade pública considerada parte do patrimônio pessoal dos que governam.	Eficiência: Fazer mais com menos e fazer o que se espera que se faça.	Eficiência Administrativa: Disciplina e Parcimônia no uso de recursos	Não há proposta para a organização do aparelho do Estado
	<b>Institucional-Administrativa</b>	Especialização do serviço	legalismo: obediência restrita às leis e aos estatutos	Descentralização administrativa	
		Departamentalização rígida	Centralização da tomada de decisão e dos controles	Efetividade: Fazer a coisa certa com responsabilidade social. Controle dos resultados	
		Nepotismo: Favoritismo e Critérios Pessoais na distribuição de cargos e benesses públicas	Padronização dos processos e procedimentos	Enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas	
		Lealdade Pessoal à figura do mandatário	Formalismo: ação mediante normas pré-estabelecidas	Ênfase no uso de práticas de gestão originadas do setor privado	
		Improviso: ação realizada sem planejamento prévio	Hierarquização: divisão e escalonamento do trabalho	Administração profissional, autônoma e organizada em carreiras	
	<b>Sociopolítica</b>	Personalismo: administração pública tratada como sendo assunto pessoal do governante ou dos grupos que dominam o poder.	Despolitização das questões sociais, tratando-as em termos de critérios supostamente neutros e objetivos de racionalidade técnica	Indicação de desempenho transparentes	Orçamento Participativo: Participação popular na definição de prioridades e destinação de recursos do orçamento municipal
				Accountability: Prestação de Contas ao cidadão	Conselhos Deliberativos: inserção da sociedade na formulação e na implementação de políticas públicas.
		Clientelismo e assistencialismo mantendo a população dependente de ações esporádicas		Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório e nos canais de participação popular	Fóruns Temáticos: participação popular na discussão política, por meio da troca livre e aberta de ideias
		Conselhos Fiscalizadores e Consultivos	Proposta de desenvolvimento com base na participação popular deliberativa		
<b>Desenvolvimento</b>	Não tem perspectivas claras	Consequência direta da eficiência dos processos de gestão pública	Desenvolvimento baseado nas ideias neo-liberais e desenvolvimentistas; Promoção Bem-Estar Social; Prioridade pelo Crescimento Econômico	Desenvolvimento integrado nas diversas áreas (econômica, social, ambiental e cultural) e na emancipação humana.	

Fonte: Adaptado de O'Donnell (1979); Bresser-Pereira (1998); Paes de Paula (2005); Freitas Júnior (2009).

### 3 METODOLOGIA

No capítulo anterior apresentou-se o referencial teórico que deu subsídios para a construção desta pesquisa. No capítulo atual são apresentados os passos da pesquisa que foram utilizados na investigação do problema deste estudo.

Os procedimentos referem-se ao caminho que foi adotado para alcançar os objetivos traçados na pesquisa, ou seja, à forma de pensar, agir e compreender a realidade (MINAYO *et al.*, 1994; TAYLOR; BOGDAN, 1997).

A presente proposta foi dividida em quatro seções: a) delineamento da pesquisa, b) seleção da amostra, c) coleta de dados e d) técnicas de análise dos dados. A seguir descreve-se detalhadamente cada uma delas.

#### 3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A metodologia qualitativa está voltada à produção de dados descritivos, através das próprias palavras dos investigados e da conduta observada. Todavia, a metodologia da pesquisa consiste mais do que em um conjunto de técnicas para produzir e analisar dados. Consiste, sim, em interpretar e compreender, com base em um olhar imparcial do pesquisador, a totalidade do ambiente em que se apresenta o objeto de estudo (TAYLOR; BOGDAN, 1997).

Nesse intuito, a metodologia qualitativa fez-se apropriada para que os objetivos propostos fossem atingidos, pois ela possibilitou analisar a problemática com uma quantidade maior de detalhes, buscando uma relação mais próxima entre o pesquisador e o universo do estudo.

Cumprê destacar que Morgan (2002) propõe que pesquisas científicas são conduzidas por paradigmas<sup>9</sup>, que refletem uma rede de escolas de pensamento relacionadas, diferenciadas na abordagem e na perspectiva, mas compartilhando suposições comuns fundamentais sobre a natureza da realidade. Assim, são descritos pelo autor quatro paradigmas: funcionalista, interpretativista, humanista radical e estruturalista radical.

---

<sup>9</sup> O termo paradigma é utilizado por Morgan para denotar uma visão implícita ou explícita da realidade. Qualquer análise adequada do papel do paradigma em teoria social deve descobrir as principais suposições que caracterizam e definem uma dada visão de mundo para fazer com que seja possível consolidar o que há de comum entre as perspectivas dos teóricos cujos trabalhos poderiam, caso contrário, em um nível mais superficial, parecer distintos e de amplo alcance.

Como base no propósito central deste estudo, que consistiu em analisar as experiências de gestão de cinco municípios COREDE Missões-RS, visando identificar suas características constitutivas e as aproximações com os modelos de gestão presentes na tradição brasileira, bem como suas repercussões nas dinâmicas de desenvolvimento, infere-se que o paradigma interpretativista representa o mais apto para esse tipo de análise.

A sociedade é entendida a partir do ponto de vista do participante em ação, em vez do observador por Morgan (2002). Logo, o teórico social interpretativista tenta entender os processos pelos quais as múltiplas realidades compartilhadas surgem, se sustentam e se modificam a partir dos atores envolvidos no processo. Essa abordagem baseia-se na suposição e na crença de que há um padrão implícito e uma ordem no sistema social.

### 3.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Os procedimentos de pesquisa são as técnicas utilizadas para a coleta, análise e interpretação dos dados. Neste estudo foram utilizados dois procedimentos: a revisão sistemática integrativa e a pesquisa dedutiva para as análises das entrevistas realizadas. A seguir, apresenta-se detalhadamente a cada um deles.

#### **3.2.1 Revisão Sistemática Integrativa**

Trata-se do procedimento que permitiu a construção do arcabouço teórico encontrado no segundo capítulo desta dissertação. O objetivo desse foi conhecer o estado da arte sobre as duas temáticas propostas, assim como proporcionar a integração entre os dois temas. O uso dessa técnica justifica-se por apresentar meios sistêmicos e integrativos, que auxiliam na seleção dos artigos e periódicos.

A revisão sistêmica busca a aplicação de estratégias científicas que permitem limitar o viés de seleção de artigos, avaliá-los com espírito crítico e sintetizar todos os estudos relevantes em um tópico específico (PERISSÉ; GOMES; NOGUEIRA, 2001, apud BOTELHO, CUNHA E MACEDO, 2011).

Segundo Mendes, Silveira e Galvão (2008), para se elaborar a revisão integrativa é necessário que as etapas a serem seguidas sejam claramente descritas. Para o presente estudo, adaptou-se o modelo proposto por Botelho, Cunha e Macedo (2011), os quais definem os passos a serem observados para o método de revisão sistemática integrativa. Tais etapas encontram-se descritas detalhadamente no apêndice C desse estudo.

- 1) Identificação da questão de pesquisa e procedimentos de seleção;
- 2) Estabelecer os critérios de inclusão e exclusão;
- 3) Identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados;
- 4) Categorização dos estudos selecionados;
- 5) Análise e interpretação dos resultados;
- 6) Apresentação da síntese do conhecimento produzido.

### **3.2.2 Pesquisa Analítico-Dedutiva**

O raciocínio dedutivo foi o procedimento utilizado para as análises das informações obtidas através das entrevistas, que consistiu nos três objetivos específicos. Por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, pretendeu-se chegar a uma conclusão clara e objetiva, em consonância com o objetivo geral do presente estudo. Os passos utilizados para as análises encontram-se na sessão 3.6.

### **3.3 SELEÇÃO DA AMOSTRA**

Seguindo orientações de Merriam (2002), na presente pesquisa utilizou-se de uma amostra não probabilística dos investigados. Foram investigados cinco dos vinte e cinco municípios que compõem o universo do COREDE Missões-RS, sendo eles: Cerro Largo, Giruá, Santo Ângelo, São Paulo das Missões e Mato Queimado.

Em 2010, o COREDE Missões-RS possuía uma população de 248.016 habitantes, sendo desses 71% moradores da zona urbana e 29% da zona rural. O principal centro urbano desse grupo é Santo Ângelo, com uma população de 76.275 habitantes. Em segundo plano aparece São Luiz Gonzaga, com 34.556 habitantes. Giruá, Cerro Largo, Santo Antônio das Missões e Porto Xavier detinham populações entre 10 e 20 mil habitantes. Os demais municípios são de pequeno porte, com populações abaixo de 10 mil habitantes (RS/2015).

Para a seleção dos cinco municípios investigados foram considerados os dados do censo demográfico fornecidos pelo IBGE/2010. Assim, dividiram-se os 25 municípios em três grupos (G1, G2, G3), de acordo com a faixa populacional: G1 - até 10.000 habitantes; G2 - de 10.001 a 20.000 habitantes; G3 - com mais de 20.000 habitantes.

O primeiro grupo (G1) compôs-se (em ordem crescente populacional) por: Mato Queimado, Sete de Setembro, Ubiretama, Rolador, Salvador das Missões, Pirapó, Eugênio de Castro, Dezesesseis de Novembro, São Pedro do Butiá, Garruchos, Vitória das Missões, Caibaté, São Nicolau, São Paulo das Missões, Bossoroca, Roque Gonzales, São Miguel das

Missões, Guarani das Missões e Entre-Ijuís. Deste grupo propôs-se investigar Mato Queimado<sup>10</sup> por ser o menor município do COREDE Missões-RS, e São Paulo das Missões por ser um dos maiores deste grupo, em questões populacionais.

O segundo grupo (G2) foi formado (em ordem crescente populacional) por: Porto Xavier, Santo Antônio das Missões, Cerro Largo e Giruá, sendo selecionados os dois municípios com o maior número de habitantes, ou seja, Cerro Largo e Giruá.

Para compor o terceiro grupo (G3) restaram os municípios de São Luiz Gonzaga e Santo Ângelo, dos quais selecionou-se Santo Ângelo, por ser o maior, em número de habitantes, do COREDE Missões-RS. O Quadro 2 apresenta os municípios do COREDE Missões-RS, e em destaque os selecionados para esta investigação.

Quadro 2 - Municípios do COREDE Missões-RS por número de habitantes

GRUPOS	MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO nº habitantes
<b>G1</b>	Mato Queimado	1.799
	Sete de Setembro	2.124
	Ubiretama	2.296
	Rolador	2.546
	Salvador das Missões	2.669
	Pirapó	2.757
	Eugênio de Castro	2.798
	Dezesseis de Novembro	2.866
	São Pedro do Butiá	2.873
	Garruchos	3.234
	Vitória das Missões	3.485
	Caibaté	4.954
	São Nicolau	5.727
	São Paulo das Missões	6.364
	Bossoroca	6.884
	Roque Gonzales	7.203
	São Miguel das Missões	7.421
Guarani das Missões	8.115	
Entre Ijuís	8.938	
<b>G2</b>	Porto Xavier	10.558
	Santo Antônio das Missões	11.210
	Cerro Largo	13.289
<b>G3</b>	Giruá	17.075
	São Luiz Gonzaga	34.556
	Santo Ângelo	76.275

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Como sujeitos da pesquisa, definiu-se em cada um desses cinco municípios, o prefeito ou o vice-prefeito, o responsável pela elaboração do plano plurianual<sup>11</sup> (PPA), lei das

<sup>10</sup> O município chama a atenção por escolher um modelo político singular, onde seus prefeitos são eleitos por consenso, ou seja, antes das eleições as lideranças políticas dos quatro partidos existentes na cidade se reúnem e decidem quem vai governar o município.

diretrizes orçamentárias<sup>12</sup> (LDO), e a lei orçamentária anual<sup>13</sup> (LOA) e o técnico responsável pelo departamento dos recursos humanos ou do controle interno.

Tabela 1 - Caracterização dos participantes da pesquisa.

CARACTERÍSTICAS DOS ENTREVISTADOS				
Identificação	Município	Experiência Gestão Pública Municipal	Forma de Ingresso na Função em Exercício	Tempo Experiência
ENTREVISTADO 1	Cerro Largo	Contador	Concurso	28 anos
ENTREVISTADO 2	Cerro Largo	Secretário de Administração	Cargo Confiança	10 anos
ENTREVISTADO 3	Cerro Largo	Prefeito/Vice-Prefeito	Eleição	5 anos
ENTREVISTADO 4	Giruá	Contador	Concurso	24 anos
ENTREVISTADO 5	Giruá	Prefeito/Vice-Prefeito	Eleição	12 anos
ENTREVISTADO 6	Mato Queimado	Secretário de Administração/ Prefeito/ Vice-Prefeito/ Vereador	Cargo Confiança	16 anos
ENTREVISTADO 7	Mato Queimado	Contador	Concurso	16 anos
ENTREVISTADO 8	Mato Queimado	Vice-Prefeito/Vereador	Eleição	16 anos
ENTREVISTADO 9	São Paulo das Missões	Contador	Concurso	12 anos
ENTREVISTADO 10	Santo Ângelo	Prefeito/Secretário de Obras	Eleição	5 anos
ENTREVISTADO 11	Santo Ângelo	Presidente do Controle Interno/Procurador Geral Município	Cargo Confiança	38 anos
ENTREVISTADO 12	Santo Ângelo	Contador	Concurso	9 anos
ENTREVISTADO 13	São Paulo das Missões	Prefeita	Eleição	5 anos
ENTREVISTADO 14	Giruá	Assessor Administração e Planejamento	Cargo Confiança	6 anos
ENTREVISTADO 15	São Paulo das Missões	Secretário Geral de Gestão Pública	Cargo Confiança	10 anos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

A pesquisa de campo iniciou com a explicação dos propósitos da presente dissertação e o agendamento das entrevistas, a partir de contato telefônico e, posteriormente, confirmação

<sup>11</sup> O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 e estabelecer diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. É aprovado por lei quadrienal, tendo vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, etc.

<sup>12</sup> Na LDO são definidas as diretrizes que orientarão a Administração na elaboração da proposta orçamentária e na sua execução, sendo selecionadas dentre as diversas ações governamentais constantes no PPA aquelas que serão prioritárias durante a elaboração da LOA e da sua execução, compatibilizando-as com os recursos públicos arrecadados, (ANDRADE et al. (2005).

<sup>13</sup> A LOA é um documento que apresenta em termos monetários as receitas e as despesas públicas que o governo pretende realizar a um período de um exercício financeiro (de acordo com o art. Da Lei n. 4.320/1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, devendo ser elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, convertendo-se então na Lei Orçamentária Anual (ANDRADE et al., 2005).

por e-mail. Nos municípios de Mato Queimado, São Paulo das Missões e Cerro Largo esta estratégia foi suficiente. No entanto, para os municípios de São Paulo das Missões, de Giruá e de Santo Ângelo, foi necessário o encontro presencial com o prefeito ou seu representante para explicar com maior clareza as intenções deste estudo. Nessa mesma oportunidade, agendou-se as entrevistas e definiu-se os entrevistados.

Realizada as etapas iniciais, seguiu-se para a fase das entrevistas, que foram guiadas por um roteiro de entrevista composto de questões abertas.

### 3.4 ROTEIRO DE ENTREVISTA

Com base nos objetivos deste trabalho e nos resultados da revisão integrativa, foi elaborado um roteiro de entrevista. Esse documento tinha a finalidade de coletar dados suficientes para compreender quais os modelos de gestão pública que estariam sendo adotados pelos municípios. Captar as compreensões e percepções dos entrevistados em relação as duas temáticas do presente estudo e, assim, conseguir informações suficientes para o desenvolvimento dos objetivos específicos.

Foi desenvolvido inicialmente um roteiro piloto, com um ex-prefeito do município de Cerro Largo com o objetivo de testar o roteiro de entrevista. Logo após coletada das informações procedeu-se a transcrição e análise, com o intuito de verificar se haveriam ajustes a serem realizados no roteiro de entrevista. Constatou-se que a estrutura elaborada era suficiente, partindo para os passos e estratégias seguintes da metodologia elaborada.

### 3.5 COLETA DE DADOS

Para a coleta dos dados utilizou-se a técnica da entrevista em profundidade, através de um roteiro de entrevista e, mediante autorização, o uso de gravador e de um diário do entrevistador. Esse roteiro foi elaborado levando-se em consideração as quatro dimensões propostas como resultado da pesquisa sistemática integrativa: dimensão econômico-financeira; dimensão institucional-administrativa; dimensão sociopolítica e dimensão desenvolvimento.

Ademais, esse instrumento de coleta de dados foi construído a partir de perguntas semiestruturadas, permitindo-se trocar a ordem das mesmas sempre que necessário durante o processo de condução das entrevistas. Isso possibilitou maior flexibilidade e produção de informações mais precisas. O mesmo encontra-se no Apêndice A, ao final desta dissertação.

Além disso, solicitou-se ao prefeito de cada município que assinasse o termo de ciência e concordância e a cada entrevistado, que assinasse o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), os quais encontram-se nos apêndices B e C, respectivamente, formalizando a permissão do uso dos dados para a pesquisa e reafirmando a postura ética do pesquisador.

### 3.6 ANÁLISE DOS DADOS

Em relação à análise dos dados, seguiu-se o proposto por Gibbs (2009), por meio da codificação e interpretação dos dados. Após a coleta dos dados, fez-se a transcrição literal das falas e posteriormente separou-se fragmentos conforme as quatro dimensões de análise para responder aos objetivos específicos.

Nesse propósito, a análise dos dados compreendeu as seguintes etapas:

- a) leitura e releitura de cada entrevista;
- b) transcrição das entrevistas gravadas;
- c) codificação das entrevistas transcritas;
- d) leitura e releitura das entrevistas codificadas;
- e) associação à matriz das características da administração pública;
- f) análise e interpretação dos resultados; e
- g) elaboração do texto final.

A leitura e releitura de cada entrevista consistiu na audição das entrevistas gravadas, quantas vezes foram necessárias, para compreender de forma íntegra o que o investigado estava expressando em suas falas. Depois de concluída a transcrição das audições, realizou-se a leitura dos dados, com o objetivo de identificar temas relevantes relacionados à gestão pública municipal e ao processo de desenvolvimento local.

A etapa de codificação das entrevistas consistiu em eleger categorias que orientassem o tratamento dos dados coletados, cuja orientação deu-se pela matriz das características de cada modelo da administração pública confeccionada a partir da revisão sistemática integrativa. Na quarta etapa foram lidas e relidas as entrevistas codificadas, visando verificar a importância das categorias encontradas.

A fase seguinte correspondeu a análise e interpretação dos resultados, a qual consistiu na reflexão acerca das informações obtidas. Nessa etapa foram comparadas as falas dos entrevistados de cada município investigado com as características de cada modelo subdivididos em quatro dimensões, conforme apresentado no quadro 1 ao final do capítulo 2.

Os resultados dos objetivos específicos foram construídos a partir das observações empíricas extraídas das entrevistas e dos conceitos teóricos obtidos através da pesquisa bibliográfica, buscando relacionar a teoria com a realidade encontrada nos municípios estudados.

A seguir, no capítulo 4, serão apresentados os resultados do presente estudo acerca dos modelos de gestão pública, suas características e dimensões, presentes nos cinco municípios selecionados no COREDE Missões/RS.

### 3.7 PREOCUPAÇÕES ÉTICAS

O zelo pelo sigilo e discrição deve ser preocupação permanente de todo os pesquisador. Neste trabalho, procurou-se em todos os momentos atentar as questões éticas e de compromisso com a cientificidade no tratamento de todas as informações privilegiadas obtidas mediante o roteiro de entrevistas.

Submeteu-se, inicialmente, o projeto ao comitê de ética da respectiva universidade mantenedora do programa de pós-graduação, ao qual este estudo teve sua motivação, ou seja, a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). A pesquisa de campo, somente teve início após o parecer satisfatório do referido comitê.

Além disso, todo o participante da pesquisa foi informado do motivo pelo qual havia sido selecionado para a entrevista, isto é, que a sua participação se devia ao fato de estar desempenhando a função de gestor público municipal, ou responsável pela elaboração do PPA, LDO e LOA, ou responsável pelo departamento de recursos humanos, ou o controle interno.

Informou-se, ainda, que a participação não era obrigatória e que o participante tinha plena autonomia para decidir se queria ou não participar, como também desistir da colaboração no referido estudo no momento em que lhe conviesse, sem necessidade de qualquer explicação e sem nenhuma forma de penalização.

Preocupou-se em deixar o participante ciente que ao responder os questionamentos estaria sujeito a expor suas percepções e que disponibilizaria informações relevantes aos modelos de administração pública dos municípios, as quais seriam utilizadas para proferir considerações e análises.

No intuito de formalizar as preocupações éticas do presente estudo, foram elaborados dois documentos, conforme orientação do comitê ético da UFFS:

- Declaração de ciência e concordância das instituições envolvidas, o qual foi assinado pelo prefeito ou vice-prefeito, de cada município investigado (Apêndice C);

- Termo de consentimento livre e esclarecido, lido e assinado por todos os entrevistados (Apêndice B).

Com base nos referidos documentos e no posicionamento ético do pesquisador, entende-se que as preocupações éticas deste estudo foram atendidas.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo objetiva analisar as experiências de gestão dos cinco municípios selecionados no COREDE Missões/RS, visando identificar suas características constitutivas e as aproximações com os modelos de gestão presentes na tradição brasileira, bem como suas repercussões nas dinâmicas de desenvolvimento.

Para tanto, apresenta-se nas seções seguintes o desenvolvimento dos três objetivos específicos propostos para este estudo. Assim sendo, na seção 4.1 analisam-se as congruências da realidade encontrada pelo pesquisador em cada município objeto de estudo desta dissertação com as características trazidas nos modelos estudados pela literatura, além da caracterização de cada município estudado. Enquanto que na seção 4.2 são identificadas as características constitutivas das propostas de políticas públicas dos municípios selecionados com base nos modelos de gestão pública. Na última, seção 4.3, identificam-se as possíveis consequências dos modelos adotados pelos municípios selecionados para as estruturas internas de gestão.

### 4.1 CONGRUÊNCIAS DE CADA MUNICÍPIO COM A LITERATURA CORRENTE

Esta seção pretende atender ao primeiro objetivo específico deste estudo. Para isso, buscou-se relacionar as características apresentadas de cada modelo teórico de Gestão Pública com as falas dos entrevistados, e assim identificar na prática qual ou quais modelos são praticados pelos municípios selecionados.

As análises a seguir foram organizadas por municípios, seguindo o proposto por Wosniak (2012), o qual salienta que os governos são pressionados no sentido de adequar suas instituições e modos de agir ao contexto de um mundo cada vez mais questionador, globalizado, complexo e interdependente. Esses desafios e transformações requerem inovadores modelos públicos de gestão, assim como efetivos instrumentos, procedimentos e formas de ação.

Além disso, na construção desta seção cada município é analisado com base nas características de cada modelo e na subdivisão destes em quatro dimensões, conforme apresentado no quadro 1, do capítulo 2.

Para De Paula (2009), a dimensão econômico-financeira envolve questões fiscais, tributárias e monetárias, colocando-se no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais; a dimensão institucional-administrativa relaciona-se a questões como planejamento,

direção, controle, profissionalização dos servidores e desempenho; a dimensão sociopolítica abrange as relações entre Estado e Sociedade, direitos dos cidadãos e participação da sociedade na gestão pública. Assim como, a dimensão desenvolvimento remete a percepção dos atores em como a gestão pública pode interferir nesse processo.

Com base na última dimensão - desenvolvimento remete a percepção dos atores em como a gestão pública pode interferir nesse processo-, Wesz Júnior (2005) ratifica que o desenvolvimento deve ser compreendido como um processo multidimensional, que reflete a interação social, econômica, política, institucional, cultural e ambiental.

Os municípios estão apresentados a critério do pesquisador, e seguem a seguinte ordem: Cerro Largo, Giruá, Santo Ângelo, São Paulo das Missões e Mato Queimado. Inicialmente, fez-se a caracterização de cada município e a posteriormente a congruência dentro de cada dimensões das práticas de gestão adotados pelos municípios selecionados.

#### **4.1.1 O Município de Cerro Largo**

O município de Cerro Largo está situado na região sul do Brasil e na região noroeste do Rio Grande do Sul. Faz limites de fronteira com os municípios de Salvador das Missões, Rolador e Ubiretama. Situa-se a 550 km de Porto Alegre, a 36 km de São Luiz Gonzaga e a 60 km de Santo Ângelo. Está localizado a 197 metros de altitude e apresenta latitude 28° 9' 2" Sul e longitude 54° 44' 19" Oeste (CIDADE-BRASIL, 2017).

No início do século passado, a companhia de colonização *Bauerverein*<sup>14</sup>, que tinha por objetivo abrir novas fronteiras agrícolas no estado, para o assentamento de colonos descendentes de imigrantes alemães, decidiu vender lotes de terras na região noroeste do Rio Grande do Sul (BIBLIOTECA IBGE, s.d.).

Assim, as primeiras famílias a se instalarem no município foram colonos oriundos da região de Montenegro (hoje região metropolitana de Porto Alegre/RS), comandadas pelo Padre Jesuíta Maximiliano Von Lassberg. Porém, a colonização oficial, como o nome de

---

<sup>14</sup> Associação de Agricultores, fundada pelo Pe. Theodor Amstad em 1899, com base em uma plataforma cooperativista e associativista. Formada por católicos e evangélicos, tinha por objetivo discutir os rumos para o futuro do território do município de São Sebastião do Caí (hoje vale dos sinos), levando em consideração as carências dos imigrantes (segurança, educação, saúde e alimentação). Esta associação foi substituída em 1912, por uma sociedade formada apenas por católicos, cujo nome era *Volksverein* (Sociedade de União Popular). Foi neste período de nossa história que a igreja assumiu para si um papel de fundamental importância, organizando os agricultores em torno dos objetivos que eram necessários ser alcançados, sendo constituídas escolas, asilos, hospitais, sindicatos e cooperativas agropecuárias e de crédito. As cooperativas de crédito forneceriam o suporte financeiro para o desenvolvimento que estava sendo buscado, principalmente fornecendo o financiamento para que os agricultores pudessem comprar novas terras em novas regiões que estavam sendo colonizadas (PORTAL COOPERATIVISMO FINANCEIRO, s.d.).

Serro Azul, ocorreu no dia 4 de outubro de 1902. Estava fundada, em terras férteis e cobertas de mata virgem, entre os rios Ijuí e Comandaí, a Colônia Serro Azul, hoje município de Cerro Largo (BIBLIOTECA IBGE, s.d.).

No ano de 1915, foi elevada à categoria de vila, sede do 4º Distrito do então município de São Luiz Gonzaga. Em 1942, por exigência do IBGE, a denominação de Serro Azul foi alterado para a atual Cerro Largo (CERRO LARGO, 2017).

Na década de 1940 houve a primeira movimentação pela emancipação. Mas, apesar da prova plebiscitária, a iniciativa foi abortada por força política dos escalões superiores do governo central. Os esforços em prol da independência político-administrativa foram retomados no início dos anos 50, através da Comissão de Emancipação, e, finalmente, em 15 de dezembro de 1954 foi assinado pelo governador de estado o Decreto nº 2.519, criando o município de Cerro Largo, cuja instalação oficial aconteceu em 28 de fevereiro de 1955, com a posse do primeiro prefeito, Jacob Reinaldo Haupenthal (CERRO LARGO, 2017).

O município tinha 13.289 habitantes no último censo (IBGE, 2010). Isso colocava o município na posição 132 dentre 497 municípios do estado gaúcho. Em comparação com outros municípios do Brasil, ficou na posição 2431 dentre 5570. Possui 177.675 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 74,79 habitantes por quilômetro quadrado, colocando-o na posição 79 de 497 do mesmo estado.

Em 2014, o PIB per capita era de R\$ 41.401,06 e a taxa da população ocupada estava em 27,2%. Ainda conforme o último censo, o município apresentava IDH de 0,764 e taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 98,2% (IBGE, 2017). O município também apresenta o coeficiente de Gini<sup>15</sup> em 0,47, enquanto que no RS é 0,54 e no Brasil 0,53. Isso mostra que o município de Cerro Largo apresenta um melhor distribuição de renda quando comparado ao estado gaúcho e ao Brasil.

A economia está baseada principalmente na agricultura e no comércio. Quanto ao setor primário predominam as pequenas unidades de produção (menores que 50 hectares), com mais de 60% de sua área ocupada por este tipo de propriedade. (plano estratégico de desenvolvimento do COREDE Missões, p. 44). Na indústria, destacam-se as ligadas a produção de equipamentos agrícolas. No comércio varejista, empresas de pequeno e médio porte que atendem ao mercado local e regional. Já no comércio atacadista destacam-se duas empresas que atendem além do mercado regional, o nacional.

---

<sup>15</sup> É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (ATLAS BRASIL, s.d.).

Na sequência, o município de Cerro Largo foi analisado com base nas quatro dimensões propostas no quadro 1, do capítulo 2, afim de identificar qual ou quais os modelos de gestão pública são praticados neste município.

#### a) Dimensão Econômica-Financeira

O propósito desta dimensão é analisar o modelo de gestão pública praticado no município de Cerro Largo, com base nas questões fiscais, tributárias e monetárias. Assim entende-se que a característica principal desta dimensão está na busca pela eficiência.

A administração pública burocrática, para Freitas Júnior (2009), preocupa-se essencialmente com o processo e os procedimentos para o desenvolvimento dos serviços públicos. Avaliando por essa dimensão, esse modelo concentra-se na eficiência do uso dos recursos: fazer mais com menos e fazer o que se espera que se faça. Esta perspectiva se evidencia no depoimento a seguir.

Assim nós temos diversas demandas, nós temos todas as demandas que precisam ser tratadas. Então nós precisamos resolver os problemas das pessoas e os problemas da comunidade. Então é para isso que nós estamos trabalhando. Nem sempre a gente tem os recursos disponíveis, mas a gente precisa resolver os problemas, então por isso a gente trabalha, pra solucionar os problemas que as pessoas ou que a comunidade como um todo tem (ENTREVISTADO 03 – Prefeito).

Portanto é possível constatar que o município de Cerro Largo pratica o modelo burocrático, na dimensão econômico-financeira, pois concentra a preocupação em alcançar a eficiência dos processos e solucionar os problemas com base na percepção do gestor.

#### b) Dimensão Institucional-Administrativa

Esta dimensão busca compreender o modelo de gestão pública praticado pelo município de Cerro Largo, com base nas ferramentas administrativas do ambiente interno da instituição. As características principais estão focadas, por exemplo, nos controles e monitoramentos; no planejamento das atividades; na capacidade de acompanhar a efetividade das atividades desenvolvidas pelos servidores e equipe de governo; e na comunicação interna.

Um ponto relevante apontado pelo entrevistado 02 – Secretário de Administração é a questão da dificuldade de quebrar o paradigma da eficiência frente ao legalismo<sup>16</sup>, o que

---

<sup>16</sup> Legalismo entendido como a ação de governar somente com base nas leis pré-estabelecidas, sem se importar com a real necessidade da população. Também o uso de ferramentas administrativas pela imposição legal e não pela consciência dos benefícios que pode gerar.

configura um modelo Burocrático. Freitas Junior (2009) acentua que este é um modelo em que vigora o princípio da competência, dada por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, hierarquia funcional, especialização profissional, jornada de trabalho definida e subordinação dos cargos às normas estabelecidas.

É isso que o prefeito busca, né? Uma gestão eficiente e pra isso ele se preocupa muito com a questão de fazer tudo na forma da lei, e as vezes a lei nem sempre torna a administração eficiente, até pelas questões dos trâmites que tem, então eficiente nem sempre anda junto com legalidade é uma questão bem difícil (ENTREVISTADO 02 – Secretário de Administração).

O formalismo aqui citado, entendido como a ação mediante normas preestabelecidas, é uma característica que aparece em algumas falas dos entrevistados deste município. O que também configura um modelo burocrático.

Tem a questão de execução de convênios que tu não pode interromper, e de exigências de órgãos acima do nosso. Quando tu assume e vai executar um projeto tem que ir injetando contrapartida, então vai limitando a capacidade de investimento do município pro prefeito poder fazer as prioridades dele. Então bem no fim o prefeito se depara com situações, as vezes mal resolvidas que impedem ele de fazer uma gestão conforme as ideias dele, né? Na verdade, então a gestão do prefeito fica sempre um pouco limitada a questão legal e a questão burocrática né? Que fica as vezes de herança dos outros prefeitos (ENTREVISTADO 02 – Secretário de Administração).

Outra característica de formalismo e legalismo está baseado na existência do planejamento financeiro, exigido aos municípios pela CF/88 e concretizado com a PPA, a LOA e a LDO. Contudo, em municípios que praticam o modelo burocrático os gestores acabam ignorando estas ferramentas e agindo por impulso e reação as demandas solicitadas.

Eles não olham para o orçamento, eles tem o orçamento que é dado para eles, mas eles não olham. Sabe, é difícil eles entenderem bem o orçamento, porque é bem complicado. Eles entram aqui, daí eu começo a explicar o orçamento item por item para cada secretário. Mesmo assim, eles acabam gastando. Eles acabam se perdendo. Não tem como eles saberem isso em pouco tempo, quando aprendem já tão saindo, digamos da prefeitura. Mal e mal quando eles tão pegando o jeito daí já muda de administrador de novo, assim que funciona (ENTREVISTADO 01 – Contadora).

Ainda na dimensão Institucional-Administrativa, mais especialmente em relação ao comportamento dos servidores, é possível constatar que o modelo, muitas vezes ultrapassa a esfera de decisão do prefeito, pois passa por uma compreensão cultural. Isso porque ao longo da história alguns servidores posicionam-se partidariamente, e ao desempenharem suas funções podem apresentar dificuldades em manterem-se imparciais.

A maioria dos nossos funcionários efetivos aqui do município são bons profissionais, fazem o seu trabalho com muita dedicação, muito esforço cumprindo a missão deles como servidores municipais, mas também temos funcionários aí que agem politicamente, né? Entra prefeito de um partido ou entra de outro partido, tem gente que não olha para isso e tem gente infelizmente que olha, né? Então esses são os maus servidores públicos que nós temos (Entrevistado 03 – Prefeito).

Assim como na dimensão anterior, as principais características da dimensão institucional-administrativa, encontradas no município de Cerro Largo, estão relacionadas ao modelo burocrático. As falas remetem a um ambiente institucional, cujas prioridades estão em atender a eficiência dos processos regrados, criando um ciclo vicioso. Além disso é possível constatar a interferência das relações político-partidárias presente nas relações internas.

É possível identificar um distanciamento entre os processos de controles e monitoramento e o processo de gestão, conforme expostos pelo entrevistado 1 – contadora, “eles não olham para o orçamento eles tem o orçamento é dado para eles mas eles não olham”. Essas atitudes caracterizam uma ação burocrática focada no procedimento e não no objeto em si. Trata-se de um procedimento tecnicista em que as ferramentas de gestão são utilizadas para cumprir exigências legais e não para o auxílio na tomada de decisão.

### c) Dimensão Sociopolítica

De acordo com o quadro 1 do capítulo 2, esta dimensão apresenta as características com base na relação externa da organização. Por exemplo, como acontece a relação entre a sociedade cerrolarguense e o governo municipal? Ou, existem canais que permitem a participação da comunidade na elaboração das prioridades de ações no município de Cerro Largo?

Esses questionamentos pertencem ao conjunto de características da dimensão sociopolítica, cuja essência está em atentar aos mecanismos utilizados pelo modelo de gestão praticado pelo município para decidir as prioridades e as de visualizar as necessidades de melhorias das estruturas do município.

O recorte a seguir da entrevista realizada com o Secretário de Administração do município de Cerro Largo, remete a uma característica do modelo burocrático na dimensão sociopolítica:

Se tu começa abrir pro público eles não tem essa visão de município sabe, cada um vai tentando incluir demandas do seu interesse, e esse eu acho que é um problema cultural do nosso país... Não tem uma visão do município assim eles vão, aí porque eu quero que tu inclua vai ser feito um calçamento na rua tal ou que não sei o que ou

vai ser distribuído medicamento tal lá no posto, eles veem só o interesse deles muitas vezes (Entrevistado 02 – Secretário de Administração).

Conforme Freitas Junior (2009), uma das características do modelo burocrático é a despolitização das questões sociais, tratando-as em termos de critérios supostamente neutros e objetivos de racionalidade técnica. Enfim, pouco orientada para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Nós orientamos nossos vereadores todos né para que eles conquistem emendas junto com os deputados federais e aí nós entramos com a contrapartida. Aí entra a situação, um vereador consegue uma emenda com o seu deputado, um consegue para asfalto, outro consegue para calçamento, outro pra compras de máquinas, outro pra compra de patrulhas agrícolas e então quando se consegue essas emendas que são a que vem a fundo perdido não precisam ser dados de volta, então isso ajuda muito o município. Existem momentos que a gente não consegue atender alguma, emenda justamente pela falta do valor em caixa pra fazer essa contrapartida (ENTREVISTADO 2 – Prefeito).

Quanto da decisão de onde realizar o investimento, configuram características de um modelo Patrimonialista. Conforme o quadro 1 do capítulo 2, as características são personalismo, clientelismo e assistencialismo, mantendo a população dependente de ações esporádicas.

Por isso se destina se o deputado liberar uma verba para fazer asfalto, né, o vereador escolhe a sua área onde ele quer aplicar esse asfalto né, e o município é claro tem que entrar contrapartida e fazer essa obra, né, então se vem uma verba para calçamento nós temos que ver, né, as ruas aonde vamos fazer esse calçamento e também se é para compra de patrulha agrícola nós já sabemos que é para os produtores da agricultura familiar que vão ser favorecidos nas suas comunidades, então é mais ou menos assim que funciona (ENTREVISTADO 03 – Prefeito).

Outra característica observada, diz respeito ao modelo burocrático – despolitização das questões sociais, tratando-as em termos de critérios supostamente neutros e objetivos de racionalidade técnica.

Depois de elaborar a LDO e aprovado pela câmara daí eu começo a trabalhar em cima no orçamento. Daí para fazer o orçamento (LOA) eu tiro o que é prioridade, porque na LDO eles colocam muita coisa, teria que ser só o que vai fazer no ano, né, daí eu vejo não tem porquê. Eu faço primeiro os valores: coloco a receita (o que vai arrecadar), daí em cima disso, vou anotar as despesas. Tem muitas coisas que eles colocam lá que eu tenho que tirar fora, né, daí eu vou lá no prefeito (independente de quem for) e eu digo: primeiro eu faço salários, todas as obrigações, a manutenção, a despesa de custeio. Daí depois eu digo prefeito sobrou tanto para obras, por exemplo: prefeito sobrou 800 mil, o senhor quer fazer alguma pavimentação ou investimento com o que sobrou? (ENTREVISTADO 01 – Contador).

Na dimensão sociopolítica aparece a alternância de características dos modelos patrimonialista e burocrático, uma vez que, há um distanciamento da participação da sociedade e de credibilidade dos locais pré-estabelecidos para o exercício da cidadania participativa. Além disso, a elaboração e aprovação das peças orçamentárias remetem a um cumprimento de exigências legais e que no momento das ações são muitas vezes ignoradas pelos gestores e equipes de governo.

#### d) Dimensão Desenvolvimento

Esta dimensão tem a pretensão de observar as características presentes no município de Cerro Largo no tocante a promoção do desenvolvimento. Se por exemplo, os gestores compreendem o processo de desenvolvimento além de um crescimento econômico ou de uma consequência natural da eficiência da aplicação dos recursos por parte do governo municipal. Para isso, procurou-se encontrar subsídios na percepção dos participantes das entrevistas realizadas nesse município sobre o referido tema.

Para Allebrandt et al. (2011), o município assume, cada vez mais o papel de ser o promotor do desenvolvimento entendido através do bem-estar da população, não só pelo aumento dos gastos nas áreas da saúde, educação e promoção social, mas na condição de executor das políticas sociais que antes (CF/88) estava a cargo da União, mas também pelas políticas voltadas à geração de emprego e renda. Passa, deste modo, à condição de promotor do desenvolvimento socioeconômico com base em ações de âmbito local.

A característica presente nas falas a seguir remetem ao modelo burocrático, cujo o papel da gestão pública quanto a promotor do desenvolvimento é entendido pela eficiência dos processos.

Bom... Desenvolvimento com apoio do município eu vejo que principalmente com uma assistência social bem trabalhada, né, que seria ali na questão de tentar ensinar profissionalizar pessoas nesse sentido assim, e tentar trazer empresas pro município a oportunidade ao desemprego aí que o município poderia intermediar através de incentivos empresariais e tudo isso, mas fora disso eu acho difícil (ENTREVISTADO 2 – Secretário de Administração).

O desenvolvimento do município deveria de ser assim: eles deveriam de trabalhar mais essa parte de arrecadação, com campanhas de incentivo, de arrecadação, onde gera retorno para o município e provoca o desenvolvimento. Por exemplo, eles podem fazer uma nova reavaliação dos imóveis para arrecadar mais IPTU. Mas ninguém quer porque aí a população “grita” (ENTREVISTADO 3 - Contador).

Já para o entrevistado 1 - Prefeito, o papel da gestão municipal é baseado nas características de um modelo gerencialista, no qual o desenvolvimento é compreendido como sendo o crescimento econômico e o estado de bem-estar da população.

Assim, o desenvolvimento é o crescimento do município. Existem muitas demandas que a administração municipal tem que ir atrás na visão sempre da melhoria da qualidade de vida dos munícipes. Tem muitas empresas que receberam incentivos para se instalarem aqui anos passados. Temos aqui as universidades que dependeram muito das administrações municipais. Nós temos a OAB que já estava desativada ano passado e agora nós já fizemos funcionar. Isso tudo traz profissionais, isso traz estudantes e isso também traz, melhora na economia da nossa comunidade. E é claro, a administração tem que buscar recursos para qualificar a nossa estrutura. Então tudo que for possível fazer no município com os munícipes a gente precisa fazer, e é isso que gera o desenvolvimento (ENTREVISTADO 1 – Prefeito).

Avaliando pelas quatro dimensões apresentadas por Paes de Paula (2009), entende-se que o município de Cerro Largo apresenta características que tendem ao modelo de gestão Burocrática e Patrimonialista. Entende-se que não é possível resumir a realidade a um modelo fechado, pois há diversas vezes variáveis inesperadas que surgem no decorrer do dia a dia. Por essa razão, neste município as características identificadas voltam-se ao modelo patrimonialista e burocrático.

É possível encontrar subsídios nas falas dos entrevistados que remetem a esta consideração, pois demonstram que a cultura organizacional instalada é fazer o que é necessário ser feito e o que é esperado pela população, desde que os recursos disponíveis sejam suficientes. Além disso, resumem a administração pública municipal de qualidade na falácia da busca de recursos externos, em resolver problemas e atender a demandas diárias.

A falta de um planejamento nas ações e a dependência por emendas parlamentares condiciona os gestores a seguir um modelo patrimonialista, em que acabam prevalecendo a hegemonia do poder político local.

A eficiência, entendida por otimizar os recursos, é uma característica da gestão burocrática. No município de Cerro Largo, os entrevistados entendem que o correto é fazer o necessário com o mínimo possível sem muita ousadia; estabelecem como referência principal a legalidade e deixam as demandas sociais, em um segundo plano.

Destacando a dimensão sociopolítica, há características de assistencialismo e clientelismo que remetem a um modelo patrimonialista. Na mesma sequência, compreendem que o desenvolvimento deve estar associado a eficiência dos processos, reafirmando o modelo burocrático.

#### 4.1.2 O Município de Giruá

O município de Giruá está situado na região sul do Brasil e na região noroeste do Rio Grande do Sul. Faz limites de fronteira os municípios de Santa Rosa, Santo Ângelo, Três de Maio e Sete de Setembro. Situa-se a 480 km de Porto Alegre, a 22 km de Santa Rosa e a 45 km de Santo Ângelo. Está localizado a 422 metros de altitude e apresenta latitude 28° 1' 42" Sul e longitude 54° 21' 1" Oeste (CIDADE-BRASIL, 2017).

A colonização de Giruá iniciou em meados de 1800, com a chegada de imigrantes europeus ao Rio Grande do Sul, vindos, principalmente, da Alemanha, Suécia, Letônia, Polônia, Rússia, Suíça e Itália (GIRUÁ, 2017).

Em 1873, com a emancipação de Santo Ângelo, todo o território de Giruá passou a fazer parte do mesmo e, em 1927, tornou-se o 11.º Distrito de Santo Ângelo, com o nome de Passo das Pedras, em razão do rio de pedras que dava acesso à localidade. Mais tarde, seu nome foi substituído por Giruá, através da Lei n.º 29 de 26 de junho de 1928. Neste mesmo ano, inaugurou-se uma estrada de ferro, o que é lembrado como o marco de desenvolvimento no município (GIRUÁ, 2017).

Em 1931, com a emancipação do município de Santa Rosa, Giruá passou a constituir o 5.º Distrito deste município. A emancipação político-administrativa ocorreu em 28 de janeiro de 1955, tendo sido eleito como prefeito Atháides Pacheco Martins. A categoria de município consolida-se pela Lei Estadual n.º 2.601, de 28/01/1955 (GIRUÁ, 2017).

O município tinha 17.075 habitantes no último Censo. Isso coloca o município na posição 114 dentre 497 do estado rio-grandense. Em 2014, o PIB per capita era de R\$ 33.156,97 e a taxa da população ocupada estava em 18,5%. Ainda conforme o último censo, o município apresentava taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 98,2% (IBGE, 2017).

O IDHM de Giruá era 0,721, em 2010, o que situava esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é longevidade, com índice de 0,842, seguida de renda, com índice de 0,707, e de educação, com índice de 0,629. Já o coeficiente de Gini ficou estabelecido em 0,53 (ATLAS BRASIL, 2017).

Entre outros setores econômicos, a agropecuária predomina na economia do município, ocupando 67 mil hectares agricultáveis, através das culturas de soja, trigo, linhaça, milho, canola e girassol. Com uma extensão territorial de 835,04 km<sup>2</sup>, Giruá configura-se como um dos maiores municípios gaúchos em extensão de área. Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o município possui 2.875 imóveis rurais

e uma área total de 82.406,1 hectares. Sua densidade demográfica é de 19,95 habitantes por Quilômetro quadrado, colocando-o na posição 297 de 497 do estado gaúcho (IBGE, 2017).

A seguir apresentam-se as características do município de Giruá.

a) Dimensão Econômico-Financeira

Nesta dimensão, a característica principal observada é a compreensão da eficiência, visto que os gestores devem priorizar o atingimento dos objetivos com a otimização dos recursos. No município de Giruá, o gestor tem a compreensão que deveria organizar o seu planejamento de investimentos para sair apenas da linha de manutenção do sistema, porém não consegue quebrar o ciclo vicioso e permanece desenvolvendo o modelo burocrático como mostra o trecho a seguir extraído da entrevista com o vice-prefeito:

Eu entendo assim, para ter a eficiência na gestão tu teria que atender a todas às necessidades da população, em questão de saúde, educação e assistência social. Todos os setores tu teria que ter esse algo a mais para criar, para não tornar-se uma rotina só de ver sempre com aquela mesmice. Tu teria que ter alguma questão, a questão mais que eu me refiro assim é a questão financeira mesmo, né, de tu ter uma boa ideia, mas não poder colocar em prática porque fica limitado aos recursos ( ENTREVISTADO 5 – Vice-Prefeito).

Na sequência da entrevista, o mesmo entrevistado explica porque considera difícil migrar para o modelo gerencialista, ou seja, compreende que teria que ser diferente mas não sabe como fazer. Por esta razão, trata a eficiência de recursos por fazer mais com menos e fazer o que se espera que se faça.

A gente pode montar um grande plano de governo. Nós mesmos quando iniciamos a campanha fomos buscar em cada segmento da sociedade, pessoas que nos auxiliassem a formar o no nosso plano de governo. A gente fez coisas que a gente entende que é possível fazer, né, não oferecemos assim mais do que aquilo que a gente acha que é possível fazer, mas na realidade depois que tu pega o orçamento tu vai vendo que tá tudo meio engessado (ENTREVISTADO 05 – Vice-Prefeito).

A mesma característica é destacada a seguir observando o uso do recurso.

O nosso município têm 63 milhões de orçamento, né, mas aí tu vê que pra um investimento direto que o prefeito gostaria de investir fica restrito, pouco então assim, como se diz as verbas são todas carimbadas, tu tem que gastar coisa na saúde, educação e aí pra manutenção. E tem o funcionalismo que hoje aqui tá beirando aos 48% da receita. Então tudo acaba ficando engessado, né, mas a gente tem que trabalhar dentro das possibilidades, procurar atender a maioria da população (ENTREVISTADO 5 – Vice-Prefeito).

Diante das observações assinaladas, pode-se concluir que na dimensão econômico-financeira o município de Giruá apresenta características do modelo burocrático, visto que a

preocupação maior está em conseguir atender as obrigações legais. A busca por recursos, parece estar sendo direcionada a captação via demanda parlamentar, centralizando a tomada de decisão quanto a investimentos a esfera política.

#### b) Dimensão Institucional-Administrativa

Esta dimensão preocupa-se em analisar o ambiente interno da instituição pública, ou seja, quais as ferramentas administrativas e gerenciais que são utilizadas pelo município de Giruá, com foco na busca da eficiência e eficácia dos recursos disponibilizados e/ou arrecadados por este município. Conforme quadro 1 do capítulo 2, o imprevisto das ações, isto é, sem o uso de planejamento como norteador das ações, é uma característica do modelo patrimonialista e pode ser observado na fala a seguir: “A elaboração das ferramentas de planejamento parte mais da iniciativa deles (Secretários, Prefeito e Vice-Prefeito), primeiro a carroça tá andando, depois vamos ver se dá. Na verdade a carroça já começou a andar depois vamos ver da onde tira” (Entrevistado 04 – Contador).

Outra característica presente nas falas é o nepotismo<sup>17</sup>, cujos interesses pessoais, muitas vezes aparecem em primeiro plano para as tomadas de decisões.

Em qualquer outra cidade do Brasil tem, quanto mais aqui. O pessoal pensa em querer alguma *vantagenzinha* pequena. Vou pegar uma horinha, uma coisinha, querer essa coisinha. O pessoal se preocupa com essas coisinhas e isso traz esses entraves pro município. É questão de cultura, é qualquer mudança cultural traz muito transtorno, isso é, não é fácil. Isso não é culpa do gestor X ou do gestor Y, isso é cultural. É uma herança mais ou menos da cultura do povo em si que quer individualizar o negócio em benefício próprio (ENTREVISTADO 4 – Contador).

A departamentalização rígida e a especialização do Serviço é outra característica que encontra-se presente na fala do entrevistado 4 - contador.

Na iniciativa privada tu vai se destacando e vai tendo o retorno. Aqui não, se num determinado cargo quatro pessoas entraram praticamente na mesma época eles vão ter praticamente o mesmo salário, mesmo tempo de serviço, mesmas gratificações, mesmo tudo. Em relação a igualdade, beleza. Mas se eu me esforçar mais que qualquer um eu não vou ganhar nada mais que aqueles outros. Daí o que acontece? A tendência é eu não me esforçar mais (ENTREVISTADO 4 – Contador).

---

<sup>17</sup> Nepotismo é prática que viola as garantias constitucionais de impessoalidade administrativa, na medida em que estabelece privilégios em função de relações de parentesco e desconsidera a capacidade técnica para o exercício do cargo público (PORTAL CNJ, s.d.).

Na sequência do raciocínio do entrevistado 4 - contador, aparece o legalismo e obediência restrita às leis e aos estatutos, como barreira para mudar a situação exposta anteriormente:

Na iniciativa privada o chefe determina, manda lá pro RH e paga. Aqui se ele determinar, ele tem que ver, bom, tem lei pra isso, é permitido fazer isso, e o tribunal não vai ler, notificar depois? Então aqui é bem mais complicado. A parte pública é bem mais problemática. Para o público você sempre diz, o público tu faz o que a lei permite, no privado tu faz o que a lei não proíbe. (ENTREVISTADO 4 - Contador)

Perante os fragmentos extraídos das entrevistas no município de Giruá, foi possível observar características dos modelos patrimonialista e burocrático, vinculados a dimensão institucional-administrativa. Os entrevistados por algumas vezes, salientam a necessidade de haver um melhor monitoramento das atividades desenvolvidas pelos servidores e equipe de governo, as quais por muitas vezes, são realizadas mediante formalismo e nepotismo. Isso repercute em serviço público de menor qualidade, com consequências diretas na eficiência e eficácia da gestão e na efetividade dos resultados.

### c) Dimensão Sociopolítica

Com base no quadro 1 apresentado no capítulo 2, e a partir das falas dos entrevistados do município de Giruá, nesta dimensão, é possível vincular características como:

- Personalismo para a decisão das prioridades de ações;
- Despolitização das questões sociais, tratando-as em termos de critérios técnicos e formais.

A fala a seguir do entrevistado 5 – Vice-Prefeito remete a estas duas características:

As vezes não é uma ideia do prefeito ou do vice-prefeito, pois a gente escuta a sociedade. Mas antes da gente publicar o nosso plano de governo, vai anos, né - a gente avalio e avalizo, né, não isso aqui tá bom é uma possibilidade que a gente tem de fazer de cumprir e que vai beneficiar as pessoas. Conforme vem o ingresso desse recurso tu vai canalizando, então mas aqui eu prometi na campanha lá, fizemos um compromisso da campanha de atender a comunidade tal com uma patrulha agrícola vamos dizer, agora veio recurso de uma emenda parlamentar que dá pra adquirir equipamentos, máquinas e tal então a gente vai cumprir aquilo que tá estabelecido ali no nosso programa, né, a gente não foge muito daquilo, claro que as vezes o recurso vem pra um, pra uma obra ou serviço que não está previsto no projeto de governo então aí a gente vai ter que fazer de acordo com o ministério também orienta, né, pra depois não ter problema de ter rejeição da prestação de contas (ENTREVISTADO 5 – Vice-Prefeito).

Rezende (2011) refere que o Brasil construiu, ao longo das décadas de 1940 a 1970, uma estrutura pública de planejamento e efetivou uma concepção que se tornou hegemônica

no país, a visão burocrático, centralista e de cima para baixo. Esta estrutura e concepção sofreu forte abalo nas décadas de 1980 e 1990, por um lado pelas ideais neoliberais e por outro por grupos progressistas. Os primeiros questionando o excesso de intervenção do Estado, os segundos propondo processos mais participativos e a partir de uma dinâmica de baixo para cima.

O Entrevistado 4 - contador enfatiza ainda mais a característica de despolitização, ligada ao modelo burocrático, quando explica o processo de elaboração das ferramentas de planejamento obrigadas a partir da CF/88.

Em agosto tem que tá aprovado o PPA e acho que agora mês que vem temos que começar a lidar, né, a gente geralmente assim ó, passa para as secretarias, claro tem o, a gente já tem o modelo de anos anteriores, bom a gente tem uma atividade, um programa que tu quer continuar, vai ser feito não vai ser feito, então é colocado isso, principalmente agora, aqui trocou a administração, então na verdade esse ano a gente tá trabalhando em cima de um planejamento de uma gestão passada agora a partir de agora a gente vai botar mais a cara dessa administração, então o que é importante para essa administração vamos tentar passar para o, é saúde então o que a gente vai fazer na área de saúde, então hoje a gente vai ter que botar isso nesse planejamento (ENTREVISTADO 4 – Contador).

A dimensão sociopolítica, para o município de Giruá, ratifica os modelos apresentados nas duas dimensões anteriores, ou seja, o patrimonialista e o burocrático. As características remetem a uma gestão cuja participação popular permanece inerente ao processo de decisão sobre as demandas e prioridades para o município em questão. Além disso, conforme o entrevistado 4 – contador, quando explica o processo de elaboração das ferramentas de planejamento: “A elaboração das ferramentas de planejamento parte mais da iniciativa deles (Secretários, Prefeito e Vice-Prefeito), primeiro a carroça tá andando, depois vamos ver se dá.” A racionalidade técnica e legal se sobrepõe, muitas vezes, às necessidades reais da sociedade local.

#### d) Dimensão Desenvolvimento

Os entrevistados deste município apresentaram a característica congruente ao modelo identificado nas demais dimensões, o modelo burocrático. Na sequência das falas apresentadas é possível observar que percepção deles o desenvolvimento ocorrerá se a gestão pública for eficiente.

Eu vejo que não tem como ser diferente, né, se não haver uma boa gestão o desenvolvimento ele também não vai ocorrer, é óbvio que não depende só da

administração pública, né, comércio, indústria, agricultura, tudo isso vai influenciar nós temos depende do investimento que o comércio fizer, a indústria fizer, nós aqui estamos muito baseado na agricultura então a gente depende sempre do tempo, do clima dessas coisas assim pra que a safra seja boa, pra que o retorno do semestre aumente um pouquinho pra gente ter um fôlego no ano seguinte pra fazer algumas aplicações, alguma coisa, mas logicamente que tem que haver a liderança política do gestor com os outros segmentos pra que possa ocorrer desenvolvimento, né, não tem outro meio (ENTREVISTADO 5 – Vice-Prefeito).

Sim, nós agora mesmo temos confirmado aqui no município quase 1 milhão e meio de reais em emendas parlamentares, né, e são emendas assim que hoje permitem o município fazer os investimentos e promover o desenvolvimento, até porque tem a questão das emendas em positiva que o governo obriga a fazer o repasse desse recurso. (ENTREVISTADO 4 – Contador).

Analisando as entrevistas do município de Giruá e as características encontradas a partir da relação com os modelos teóricos de gestão pública, é possível concluir que neste município há uma alternância entre o modelo patrimonialista e o burocrático.

Os participantes das entrevistas possuem uma compreensão de como poderia ser proporcionado o processo de participação da população, especialmente na dimensão sociopolítica, porém não conseguem encontrar formas de romper com o paradigma do personalismo e do assistencialismo.

Por outro lado, percebe-se a ineficiência dos canais de comunicação entre os ambientes internos e externos da instituição. Assim como a elaboração das peças orçamentárias voltadas a atender as exigências legais e não para ser utilizada como ferramenta administrativa.

O município de Giruá, assim como o município de Cerro Largo, apresentado na seção anterior possui uma supervalorização da gestão política em detrimento a gestão administrativa. Deste modo, as características determinantes recaem aos modelos patrimonialista e burocrático.

#### **4.1.3 O Município de Santo Ângelo**

O município de Santo Ângelo está situado na região sul do Brasil e na região noroeste do Rio Grande do Sul. Limita-se ao Norte, com Giruá; ao Sul, com Entre-Ijuís e Vitória das Missões; a Leste e Nordeste, Catuípe; a Oeste, com Guarani das Missões; e a Noroeste, com Sete de Setembro. Distancia-se 459 km da capital gaúcha e a 45 Km de Santa Rosa e a 40 Km de Ijuí. Está localizado a 422 metros de altitude e interseção das coordenadas, 28°17'56" de latitude Sul e 54°15'46" de longitude Oeste, do meridiano de Greenwich (CIDADE-BRASIL, 2017).

Este município faz parte dos chamados Sete Povos das Missões e suas origens remontam aos séculos XVII e XVIII, período em que a coroa espanhola dominava esse território. A redução de Santo Ângelo Custódio foi fundada em 1706 por padres jesuítas, pertencentes a Companhia de Jesus espanhola. No final do século XIX, grandes levas de imigrantes chegaram à Santo Ângelo: alemães, italianos, poloneses, russos, holandeses, letões, entre outros grupos vindos da Europa (SANTO ÂNGELO, 2017).

Emancipado de Cruz Alta pela Lei nº 835 de 22 de março de 1873, Santo Ângelo possuía um vasto território, ultrapassando os 10 mil km<sup>2</sup> de área. No período entre os anos de 1930 a 1979, a cidade apresentou um crescimento populacional exponencial, chegando a possuir mais de 90 mil habitantes. Nos anos 80, diversas emancipações ocorreram, retalhando o território de Santo Ângelo e reduzindo-o a menos de 10% do território original (SANTO ÂNGELO, 2017).

Na zona rural, Santo Ângelo está dividido em 14 distritos, além da sede. Os distritos são os seguintes: Buriti, Comandá, Colônia Municipal, Rincão dos Mendes, Restinga Seca, Lajeado Cerne, Atafona, Ressaca da Buriti, Cristo Rei, Sossego, Rincão dos Roratos, União, Lajeado Micuim e Rincão dos Meotti. Já na zona urbana, possui cerca de 80 bairros (SANTO ÂNGELO, 2017).

O município apresentou no último censo 76275 habitantes, ocupando a posição 26 de 497 municípios gaúchos. Sua densidade demográfica era de 112,09 habitantes por quilômetro quadrado, colocando-o na posição 55 de 497 do mesmo estado. Quando comparado com outros municípios no Brasil, fica na posição 643 de 5570 (IBGE, 2017).

Em 2014, o salário médio mensal era de 2,3 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 27,5%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 173 de 497 e 118 de 497, respectivamente. Já na comparação com municípios do Brasil todo, ficava na posição 968 de 5570 e 742 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 29% da população nessas condições, o que o colocava na posição 293 de 497 dentre os municípios do estado e na posição 4878 de 5570 dentre os municípios do Brasil. Nesse mesmo período apresentou um PIB per capita de R\$ 23799,94 (IBGE, 2017).

O Índice de Desenvolvimento Humano de Santo Ângelo era 0,772, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799) e o qualifica como o município que apresenta indicador dos municípios selecionados. A dimensão que mais contribuiu para o IDHM do município foi longevidade, com índice de 0,863, seguida de renda, com índice de 0,765, e de educação, com índice de 0,696. Em

relação ao índice de Gini, o município apresentou 0,54 ficando semelhante as referências do estado RS e do Brasil (ATLAS BRASIL, 2017).

A base da economia do município está na exploração agropecuária. Os principais produtos cultivados são soja, milho e trigo. Na pecuária, destacam-se as criações de bovinos e suínos. A cidade possui um comércio bem estruturado, conta com inúmeras opções no setor de prestação de serviços, bons locais para entretenimento e lazer, boa gastronomia e hotelaria. O turismo é importante atividade econômica no município. O município configura-se como um polo micro regional em saúde e educação de ensino superior (FEE, 2016).

A seguir apresentam-se as características dos modelos teóricos de administração pública extraídas das entrevistas com os participantes desta pesquisa.

#### a) Dimensão Econômico-Financeira

Esta dimensão busca compreender a percepção dos gestores, equipe de governo e servidores em relação a administração pública municipal e como é possível proporcionar maior eficiência nos serviços prestados aos cidadãos.

Gomes (2009) infere que, em relação à gestão com foco em resultados, a ênfase recai sobre o uso eficaz da informação, o estabelecimento de indicadores de desempenho e a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas visando ao aumento da eficiência, eficácia, efetividade e *accountability* da gestão pública.

No trecho extraído da entrevista com o prefeito do município de Santo Ângelo, é possível observar características gerenciais, vinculados a esta dimensão.

A administração pública precisa partir de um planejamento estratégico, não só do município mas de toda a região, não precisa ter um monte de papel, mas com participação efetiva de toda a comunidade, entidades de classe. E esse plano tem que ser cobrado pela sociedade. O Prefeito vem a ser mais um gerente desse plano (ENTREVISTADO 10 – Prefeito).

Pra ti ter eficiência tu tem que ter indicadores, né, se tu não sabe como é que tá a tua eficiência agora fica muito difícil de tu medir ou montar um plano de ação pra melhorar a tua eficiência nós estamos agora reorganizando todo um setor aí que vai ter os indicadores, as medições, né, depois desse diagnóstico a gente vai montar então vai montar um plano pra aumentar a eficiência no setor dos serviços públicos nas mais diversas áreas (ENTREVISTADO 10 – Prefeito).

No município de Santo Ângelo, a partir da fala do prefeito, encontra-se a característica principal do modelo Gerencial, que é ir em busca da eficiência associada à eficácia, com o uso de ferramentas administrativas que possam fortalecer a gestão pública. A eficiência não está

centrada no processo, mas no resultado, isto é, a efetividade. Há algo a mais do que fazer por fazer. Esse modelo apresenta foco no resultado, através da otimização dos recursos financeiros.

#### b) Dimensão Institucional-Administrativa

Tendo em vista esta dimensão, encontra-se nas falas do entrevistado 10 - Prefeito a característica de descentralização administrativa, pertencente ao modelo Gerencialista.

O prefeito precisa ter um contrato de gestão com cada secretário, compromisso do Prefeito com o secretário, ele tem algumas ações fundamentais que ele tem que apresentar no seu plano de trabalho, não adianta dizer, nós vamos fazer isso...não adianta dizer nós vamos fazer essa ação, vamos fazer essa obra, ou vamos implantar esse programa social. Como fazer, quantas pessoas envolvidas, de onde virá o recurso, então cada secretário precisa me apresentar um plano da sua secretaria (ENTREVISTADO 10 – Prefeito).

Outra característica encontrada é a busca da administração profissional no setor público, baseada em práticas de gestão originadas no setor privado. A seguir apresenta-se a fala do entrevistado 10 - Prefeito, que ratifica esta característica.

Em relação aos servidores, o ideal seria ter uma estrutura para medir a produtividade, mas isso é muito difícil. O ideal seria ter indicadores para medir o resultado. Tem setores que é mais fácil de ver isso, que já possuem indicadores prontos, por exemplo a educação, mas tem outros que não tem nada. Aqui no nosso município não temos nenhum desses implantado (ENTREVISTADO 10 – Prefeito).

É possível identificar ainda a característica de certo formalismo, que caracteriza um modelo burocrático: “Em relação a elaboração do PPA, LDO e LOA eu penso mais como formalismo, porque são poucos assim ó, dois, três que realmente olham e veem as vezes me consultar antes de fazer algo” (ENTREVISTADO 12 – Contador).

Também é possível associar a fala seguinte a outra característica do modelo burocrático: o legalismo, ou seja, a ação de fazer algo apenas para cumprir a uma norma estabelecida, sem a preocupação com o resultado.

Eu sinto assim que não tem as pessoas preparadas pra fazer isso sabe. Os políticos, eles trocam os CCS sem se preocupar se estão preparados. Porque o CC sabe como é escolhido, né, as vezes não tem qualificação técnica nenhuma e nem interesse em que a coisa aconteça. Eu vejo assim as vezes que foram servidores que pegaram e que estavam na secretaria certe que vestiam a camiseta da secretaria e fizeram a coisa era diferente, sabe realmente *in loco*, a secretaria de transporte precisa de um ponto em tal lugar, de outra ponte em tal lugar. Então assim tu vê a diferença de quando o pessoal tá envolvido ou tem um técnico responsável envolvido. Quando chega lá em determinada secretária, a secretária diz o que é isso daqui, assina e

manda de volta, tá bom assim. A maioria é assim (ENTREVISTADO 12 – Contador).

O município em questão apresenta indícios de que está em uma fase de transição, isto é, apresenta características tanto do modelo burocrático quanto do gerencial, nesta dimensão. É possível confirmar isso, com as falas dos entrevistados que remetem a relação do Prefeito com o controle interno. Os mesmos deixam explícito que há uma real aproximação e empatia do novo gestor em utilizar de fato as informações produzidas por este departamento, o que demonstra ser um novo modelo de gestão para o município.

### c) Dimensão Sociopolítica

A principal característica desta dimensão consiste em observar a relação entre a sociedade e o governo municipal de Santo Ângelo. Nas falas do entrevistado 10 - Prefeito aparecem duas características do modelo gerencialista, a saber: Accountability que é a prestação de contas ao cidadão, e a existência e a valorização de conselhos fiscalizadores e consultivos;

A administração pública precisa partir de um planejamento estratégico, não só do município mas de toda a região, não precisa ter um monte de papel, mas com participação efetiva de toda a comunidade, entidades de classe. E esse plano tem que ser cobrado pela sociedade. O Prefeito vem a ser mais um gerente desse plano. Assim, ó, a questão da continuidade precisa melhorar muito e isso só vai acontecer se houver participação popular. A câmara de vereadores, CDL, sindilojas, Associação Comercial e Industrial, a população em geral. Na época de eleições, a comunidade precisa cobrar o comprometimento com o plano estratégico. Por exemplo, o senhor sabe que existe o plano que as prioridades são essas, como o senhor pretende dar continuidade. Assim é que poderá ser garantida a continuidade de gestão após gestão (Entrevistado 10 - Prefeito).

Outra característica diz respeito a forma de elaboração das ferramentas de planejamento. As falas do entrevistado 12 - contador remetem a uma participação fictícia. Conforme o quadro 1 este modelo permite a participação popular, porém somente ao nível de discurso, pois torna-se centralizador no momento do processo de decisão.

Esse vai ser meu terceiro plano. Quando eu entrei foi bem no início do segundo mandato, estavam fazendo o plano plurianual. Naquela época foram feitas audiências públicas, para se ouvir a população. Mas como foram compilados os dados? Eu penso que não muito corretamente. Seria aquela audiência para dizer que se fez. No segundo governo já nem foi feito nenhuma audiência pública. Só aquela de cumprir a norma que é de aprovação. O governo não tinha um plano de governo para seguir. Foi feito basicamente em cópia do plano plurianual anterior. Então assim, eu vejo essa imaturidade ainda, essa falta de construção de uma ideia de políticas públicas mesmo assim, né ,de ver, de ouvir a necessidade assim não se tem

a cultura aqui de ouvir. Mas o Prefeito atual, que está começando, parece estar tentando mudar isso. Tem tido ideias bem de gerência mesmo. De aproximar o controle interno e de cobrar mais dos secretários (ENTREVISTADO 12 – Contador).

O município de Santo Ângelo parece estar implantando um modelo gerencial. Nas falas do Prefeito em exercício, é possível captar que as características norteadoras das ações de governo municipal estão relacionadas a buscar uma maior aproximação com a sociedade e a promover mecanismos, como o planejamento estratégico, para fortalecer a continuidade dos projetos e políticas públicas. Os demais entrevistados ratificam as considerações do prefeito e reforçam a ideia de um momento transitório na forma de governar este município.

#### d) Dimensão Desenvolvimento

Maciel, Piza e Penoff (2009, *apud* COSTA, 2015) salientam que a análise da eficiência na geração de desenvolvimento socioeconômico leva em conta o pressuposto de que os entes federativos brasileiros buscariam proporcionar maiores níveis de desenvolvimento socioeconômico e gerar maior bem-estar social aos indivíduos, por meio da utilização de suas receitas e transferências tributárias. Isso configura como um modelo gerencialista, pois a eficiência não está atrelada apenas aos processos, mas também ao resultado, ou seja, a melhora na qualidade de vida da população.

É essa característica que é possível extrair da entrevista realizada com o entrevistado 10 - Prefeito em Santo Ângelo.

O desenvolvimento dos nossos municípios depende do desenvolvimento de toda a região. Nenhuma cidade aqui das missões vai conseguir se desenvolver se as outras também não se desenvolverem. A gente tem que trabalhar de forma conjunta né, através da AMM e de todos os municípios. Assim um ponto bem claro é que a gente como administrador procura cuidar da cidade, cuidar das pessoas. A medida que as pessoas tiverem melhor qualidade de vida, seja na área da Educação, atendimento na saúde, infraestrutura urbana, assistência social, segurança pública, todas as áreas. Claro tem algumas que são até fundamentais, como educação, saúde e segurança pública, mas o desenvolvimento na minha leitura, tem que ser de forma sustentável (ENTREVISTADO 10 – Prefeito).

Todas as áreas elas estão interligadas de uma maneira ou de outra. Os programas sociais da assistência social, eles refletem na segurança pública, se as crianças estão envolvidas em algum projeto social, a priori não estão na rua, não estão perceptíveis às drogas que geram violência. Então tá tudo interligado. A iluminação pública tá interligada com a segurança pública, pela secretaria de obras e os programas culturais, os eventos culturais. Então eu chamo isso de um desenvolvimento integrado, que no fundo é oferecer a melhor qualidade de vida para as pessoas que vivem na cidade e no interior do município (ENTREVISTADO 10 – Prefeito).

Outra característica apresentada pelo entrevistado 12 - contador, remete a competência da equipe de governo, pois para a gestão pública contribuir com o desenvolvimento precisaria preservar a continuidade das ações.

É que quanto mais se conversa melhor fica a gestão. Isso é evidente, eu tenho acesso muito bom com a secretaria da educação que tem uma técnica que tá acompanhando tudo que acontece lá. É ela que faz a parte burocrática e os controles, e ela tem um bom acesso com os secretários. Então a gente vê a diferença! Na secretaria de saúde também acontece assim. Assim a gente percebe a diferença dessas secretarias que tem um técnico fixo responsável. Quando circula muita gente, a informação se perde, o próprio comprometimento e a responsabilidade também. (ENTREVISTADO 12 – Contador).

É importante levar em consideração que Santo Ângelo é o maior município do COREDE Missões em número populacional. Além disso, é um centro micro regional, concentrando serviços das áreas da saúde, educação superior e de repartições públicas, como secretaria da fazenda do Estado e Receita Federal.

Perante a realidade encontrada no município de Santo Ângelo é possível perceber que o mesmo se encontra em uma fase de transição dos modelos patrimonialismo e burocrático para o modelo gerencial. Nas entrevistas, principalmente com o Prefeito atual e a Contadora responsável pela elaboração do PPA, da LDO e da LOA consegue-se identificar características desses modelos.

Por se tratar de início de mandato ainda não é possível considerar se de fato conseguirão romper com os vícios de um modelo patrimonialista e burocrático, mas fica explícito que possuem a percepção e o conhecimento necessário para isso.

#### **4.1.4 O Município de São Paulo das Missões**

O município de São Paulo das Missões está situado na região sul do Brasil e na região noroeste do Rio Grande do Sul. Limita-se com os municípios de Campina das Missões, São Pedro do Butiá e Roque Gonzales. Situado a 128 metros de altitude, latitude 28° 1' 31" Sul, e Longitude 54° 55' 26" Oeste, distancia-se aproximadamente 540 km de Porto Alegre (IBGE, 2017).

O município foi fundado no ano de 1912, por um pequeno grupo de colonos, de origem alemã, vindo das proximidades de São Leopoldo e Novo Hamburgo, consolidando-se como povoado em 1942, e distrito em janeiro de 1959. O município foi constituído com áreas de parte de seu distrito e também parte dos distritos de Roque Gonzales e Porto Xavier, os

quais pertenciam na época ao município de Cerro Largo. (SÃO PAULO DAS MISSÕES, 2017).

O município efetivou-se com a Lei n.º 5.205, de 30 de dezembro de 1965, desmembrando-se do Município de Cerro Largo no dia 06 de Maio de 1966. Os primeiros anos de emancipação, de 1966 a 1969, foram vividos o regime de Intervenção Federal, tendo como seu primeiro administrador o Sr. Pedro Alfredo Werle, que foi nomeado pelo então Governador Walter Perachi de Barcelos, a partir de uma lista tríplice (Pedro Alfredo Werle, Danilo Alberto Rhoden e Inácio Paetzold). (SÃO PAULO DAS MISSÕES, 2017).

O município tinha 6364 habitantes conforme o censo IBGE (2010), sendo que a maioria encontrava-se no meio rural. Sua densidade demográfica é de 28.43 habitantes por quilômetro quadrado, colocando-o na posição 194 de 497 do estado gaúcho. Em 2014, o salário médio mensal era de 2.0 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 12%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 32.4% da população nessas condições, o que o colocava na posição 212 de 497 dentre os municípios do estado (IBGE, 2017).

Em 2014, tinha um PIB per capita de R\$ 17.898.61. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 396 de 497. Em 2015, tinha 78.1% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública do município tiveram nota média de 6.4 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 5 (IBGE, 2017).

O Índice de Desenvolvimento Humano de São Paulo das Missões era 0,692, em 2010, o que situava esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município foi a longevidade, com índice de 0,825, seguida de renda, com índice de 0,688, e de educação, com índice de 0,584. Quanto ao coeficiente de Gini o município apresentou nesse mesmo período o valor de 0,42, ficando abaixo da referência do RS (0,54) e do Brasil (0,53) (ATLAS-BRASIL, 2017).

A economia do município é baseada na agricultura com cultivo de soja, milho, trigo e na pecuária, destacando-se o gado leiteiro e de corte, suínos e aves. Há na sede uma indústria de confecções, uma de produtos metalúrgicos e outra de conservas. O comércio local é formado por pequenas empresas especialmente do ramo comercial e prestadoras de serviços.

A seguir apresentam-se as quatro dimensões de análise dos modelos de gestão pública adotados para o município de São Paulo das Missões, assim como fragmentos das entrevistas realizadas neste município.

a) Dimensão Econômico-Financeira

Nessa dimensão, com sabe-se a preocupação está em saber qual a percepção dos gestores e equipe de trabalho em relação a administração pública eficiente. No modelo gerencialista, a principal característica é a disciplina com os recursos e proporcionar resultados, ou seja, alcançar eficácia e efetividade.

Rezende (2007) destaca que o planejamento estratégico municipal e o planejamento estratégico das informações municipais são instrumentos de gestão das prefeituras e dos municípios de relevância inquestionável. Principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros nos municípios, pela obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, pela exigência do Estatuto da Cidade e pelas pressões dos munícipes e dos interessados na cidade.

Essas inovações gerenciais, fortalecidas pela retomada do planejamento governamental no Brasil, produziram uma transformação significativa no contexto político, proporcionando o fortalecimento da democracia e consolidação da disciplina fiscal como valor social.

A fala a seguir retrata que a preocupação do Prefeito em relação a eficiência está focado na busca por resultados melhores a partir de um aparato administrativo

A prefeita sugeriu, que se fosse adotado formulários e questionários para buscar informações e variáveis para se saber qual o método mais rápido pra se buscar um determinado objetivo e não mais ficar na tentativa e erro. Então, hoje está se buscando uma empresa que nos ajude a implantar um planejamento estratégico para o município (ENTREVISTADO 9 – Contador).

A prefeita valoriza muito a questão do planejamento. Hoje antes de o senhor entrar aqui a gente tava trabalhando numa reunião de planejamento. Nós estávamos conversando sobre os precatórios e as RPBS que estão por virem para demandas dos professores concluintes do magistério. Então, já tá se antecipando lá gastos de 2018 e 2019. Claro que ainda tem muito acontecer ainda em 2017 mas já tá se trabalhando (ENTREVISTADO 15 – Secretário Geral de Gestão Pública).

Uma característica peculiar do modelo gerencialista, em relação a eficiência, está em focar no resultado. A fala a seguir apresenta um exemplo praticado pelo município.

Se pegarmos hoje ao nível de ensino superior, o município incentiva o ensino superior buscando o crescimento do município como um todo e do munícipe porque esse munícipe tendo hoje um conhecimento aprofundado e aplicando isso no dia-a-dia dele vai trazer ou vai tornar o município mais rico em uso de ferramentas mais adequadas a cada área, tanto a agricultura, saúde e educação (ENTREVISTADO 15 – Secretário Geral de Gestão Pública).

A eficiência administrativa é outra característica presente neste município e pertencente ao modelo gerencialista. A fala a seguir apresenta elementos que confirmam esta afirmação.

Dentro do cronograma de gasto que, hoje nós fizemos um PPA e a LDO e depois faz o orçamento com destinação de recursos você prevê toda a receita faz o planejamento de toda a despesa daí faz a despesa e daí chega a descer ele chama de elemento despesa, é uma classificação bem separadinha, contábil, pra até depois tirar a qualquer momento um dado histórico. Por exemplo, quanto eu gastei em 2017, ou quanto to gastando em 2017 por secretaria ou por centro de custo que seria, por exemplo, em transporte escolar; ou quanto eu gasto em combustível; ou quanto eu gasto em transporte escolar, em pneus e comparar isto com dados históricos pra trás pega 2016, 15, 14, 13 pra ver se tá mais eficiente ou menos eficiente (ENTREVISTADO 09 – Contador).

A eficiência associada a um sistema de informação qualificado, recorrendo a ferramentas administrativas de eficiência do setor privado: “A eficiência com o uso de dados históricos somente é possível com sistema informatizado todo integrado. Não tá ainda como se quer, né. Tem toda a sincronização. Mas se está trabalhando devagarinho para isso” (ENTREVISTADO 09 – Contador).

Eficiência com busca na qualidade dos produtos adquiridos via licitação é outra característica relatada pelo entrevistado 15 – secretário geral de gestão pública.

A gente busca eficiência junto ao setor de compras. Nós tivemos problemas em 2013 e 2014 onde nós tinha que elaborar duas licitações por ano pra aquisição de pneus que em 2 ou 3 meses de uso tinham que ser substituídos, em razão da má qualidade. Então, digamos assim, a gente se especializou e conheceu realmente todos os produtos que tinham no mercado e direcionou as compras para as melhores a preços abaixo do mercado pelo uso de instrumentos como pregão e carta convite. Realmente conseguimos comprar pneu de qualidade e onde hoje a gente faz uns 30 a 40% de economia. Não é só o custo do pneu, né, mas é o que a máquina deixa de produzir, ou de atender por estar no conserto (ENTREVISTADO 15 – Secretário Geral de Gestão Pública).

O entrevistado 09 – contador remete a outro exemplo de eficiência com foco no resultado:

Na compra de equipamentos, móveis e de material de escritório no geral, esses equipamentos acabam sobrando em um lugar e faltando em outro. Por exemplo, tem um estabilizador, tem um monitor numa caixa, tem um nobreak, né, e esses equipamentos a gente tá buscando canalizar para otimizar o recurso. A gente tá buscando canalizar com o pessoal do patrimônio, com, com o técnico que dá assistência na manutenção para esse, se realmente centralizar num lugar isso. Eu acredito que seja uma situação que seja enfrentada em muitas prefeituras (ENTREVISTADO 09 – Contador).

Eficiência com ideias inovadoras e criatividade para gastar o necessário com disciplina e parcimônia é outra característica relatada pelo entrevistado 15 – secretário geral de gestão pública.

A questão, por exemplo, das viagens a Porto Alegre, né, hoje reiteradamente os motoristas chegam e dizem: me encontrei com o motorista de São Pedro do Butiá, me encontrei com o motorista de Campinas lá, acontece o que, sai um veículo aqui equipado com 5, 6 lugares e vai a Porto Alegre com duas pessoas e lá ele se encontra com o vizinho dele aqui, com o colega dele aqui de São Pedro do Butiá com duas pessoas quando na verdade poderia de uma forma compartilhada esse serviço ser prestado né apenas por uma prefeitura né, hoje você vai e faz, amanhã outro vai lá e faz né então isso a gente tem percebido isso bastante isso sabe eu, é, tem notado isso e aí também entra. Este é um projeto que queremos implantar o mais rápido possível (ENTREVISTADO 15 – Secretário Geral de Gestão Pública).

A fala a seguir ratifica as anteriores, em relação a característica encontrada no município de São Paulo das Missões, cuja eficiência está associada a ferramentas administrativas e de controle, caracterizando um modelo de gestão gerencialista.

A eficiência é estar sempre em busca de conhecimentos. Tem que estar sempre por dentro de tudo que tá acontecendo. Nós e os secretários. Por exemplo, vamos pegar agora o secretário da agricultura ela tem que tá por dentro do que aquela secretária exige dela, isso eu considero uma administração eficiente tu tem que pensar, planejar e viver aquilo que você está trabalhando principalmente numa gestão pública aonde você está num cargo de confiança em que as pessoas exigem mais ainda (ENTREVISTADO 13 – Prefeito).

Com base na dimensão Econômica-Financeira, encontra-se no município de São Paulo das Missões, a eficiência e a eficácia, como sendo a busca constante tanto dos servidores municipais, quanto da equipe de governo. É possível identificar, ainda, que na pessoa do Prefeito, este também apresenta a mesma preocupação. Além disso, utiliza-se como estratégia para obter êxito, estar cercado de pessoas competentes e atentas as inovação.

#### b) Dimensão Institucional-Administrativa

Nesta dimensão encontra-se características referente as relações entre os gestores e os servidores. Em relação a organização, controles e sistema de comunicação no ambiente interno da Prefeitura.

É possível perceber a existência de descentralização administrativa nas práticas do Prefeito, como apresenta a fala a seguir:

Nós, por exemplo, temos uma reunião com os secretários a cada 14 dias, e também semanalmente a gente tem mais ou menos em média uma hora por secretaria para

dialogar com o secretário. Nesta semanal não vem toda a equipe, vem só o secretário, já na quinzenal vem toda a equipe. Isso a gente faz segunda-feira de manhã. Começamos às 6 da manhã com obras que depois eles precisam tá lá para atender e vamos direto até a noitinha, né (ENTREVISTADO 13 – Prefeito).

A busca da efetividade, que consiste em fazer a coisa certa com responsabilidade social e controle dos resultados é outra característica observada na fala a seguir e que consiste em uma prática rotineira do Prefeito.

O secretário de finanças me deixa a par todos os dias eu sei quanto que entra na saúde e quanto deixou de entrar; quanto arrecadou aqui em baixo (tesouraria) e quanto entro ali (repasses Federais e Estaduais), eu diga ali em baixo a tesouraria e daí nós temos o seguinte, eles recebem, o secretário recebem o orçamento deles sabe a anual, sabe o mensal, mesmo que as vezes eles não olham pro orçamento mas a gente tenta cuidar também essa parte porque nós temos o setor de compras que é muito eficiente (ENTREVISTADO 13 – Prefeito).

Por outro lado, percebe-se a centralização na tomada de decisão e dos controles por parte do Prefeito.

A gente tem total confiança no setor de compras. Nenhum parafuso pode ser comprado sem autorização do setor de compras. A não ser que devidamente justificado. e quando vem o pedido de compra para mim e não está assinado pelo responsável de compras aí eu preciso por um pé atrás. o que está havendo se eu também não sei é porque daí o setor de compras também não sabe. E as vezes eu posso saber e ela não, por isso que nós temos este diálogo silencioso (ENTREVISTADO 13 – Prefeito).

Do mesmo modo, é possível identificar a que o Prefeito trabalha com a ideia de lealdade pessoal, repercutindo em uma relação direta entre a figura do mandatário e os servidores. Essa parece ser a estratégia encontrada pelo Prefeito deste município para contornar conflitos e divergências entre sua equipe.

Olha, quem assume uma administração pública muitas vezes a gente percebe até que não está preparado para assumir. Porque exige muito comprometimento, seriedade e dedicação. A palavra chave é dedicação. Você precisa te dedicar naquilo que tu planeja, e tu tem que ter planejamento e muita cautela, muita segurança, muita calma porque um pouquinho mais uns 60% a gente precisa ter contato com os funcionários, se tu tá bem com os funcionários automaticamente lá fora também vai bem a administração, né, então, é e ela tem que ser transparente, não dá pra fazer nada atrás da cortina (ENTREVISTADO 13 – Prefeito).

Os encaminhamentos e estratégias de ação pautados pela força do legalismo é outra característica encontrada nas falas dos entrevistados deste município. Tal característica fica marcada pela presença permanente dos técnicos da área contábil em assessoramento direto ao

Prefeito. Esta configuração é marcante na Administração Pública Gerencial, cujos detalhes técnicos e normativos são entendidos como a eficácia da gestão pública. No entanto, a generalização e a verticalização das decisões vão de encontro às necessidades da população. O trecho a seguir, extraído das entrevistas 9 e 15 ressaltam essa característica para o município de São Paulo das Missões.

A gente vive a realidade do país no dia a dia da prefeitura. O que eu sempre digo: hoje a gente vê que muitos órgãos públicos não tratam com seriedade a coisa pública e essa realidade se vê a nível de Brasil ou quando se coloca ou se institui uma lei, uma lei nova ou uma obrigatoriedade de executar o recurso conforme ele é batizado lá na fonte. Se não fizer isso e deixar solto, alguns municípios eles vão gastar em outras coisas. E os municípios que trabalham, que buscam eficiência, buscam planejar suas coisas, aprimorar o que já tem sofrem com isso, pelo engessamento das regras. Infelizmente é essa a realidade (ENTREVISTADO 09 – Contador).

É, e ele já vem no projeto, já vem um projeto padrão deles dizendo até, até consta o ar condicionado em janela nos projetos desses nem até teve-se dificuldade em comprar esse ar condicionados como foi comprado e daí o projeto teve assim, nós temos 3 unidades de saúde aqui na cidade praticamente, hospital ali em cima e ali em baixo, três todos com ar condicionados. E veio mais dois projetos pro mesmo objetivo que já tá atendido. Coisas que nem foram instaladas que não conseguiram usar ainda, porque só se fosse trocar um ar condicionado funcionado e botar um outro lá (ENTREVISTADO 15 – Secretário Geral de Gestão Pública).

O próprio sistema hoje quando tu vai cadastrar a emenda ali pra atenção básica, então ali a atenção básica vai tá aonde tá nos postos de saúde, tá nas unidades básicas de saúde, ali que tá a atenção básica ela se limita a isso, aí a primeira coisa que você vai lá e diz, qual é que é, aonde eu quero investir esse recurso aí tá lá o número da unidade de saúde que são do município, você escolhe eu quero investir naquela unidade daí você vai selecionar pra qual é a sala que você quer a, a sala de recepção aí você selecionou a sala de recepção aí ele vai te dar os itens que você pode pedir pra sala de recepção, a mas eu estaria precisando de uma cadeira de rodas para a sala de recepção, não, não tem cadeira de roda ali no sistema, tem só cadeiras, ar condicionado, televisão, né, e é isso que tem, então eu só posso pedir aquilo entendeu, se não tá ali eu não posso pedir. O dinheiro pra saúde vem e não vem pra custear por exemplo despesas de pagamento de médico, ou não vem despesa pra ajudar o hospital, vem recursos pra comprar ar condicionado (ENTREVISTADO 9 – Contador).

Complementando a característica anterior, o modelo adotado enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais. A fala a seguir do entrevistado 15 – secretário geral de gestão pública remete a esta situação.

Se pegar projetos maiores como a construção de escolas ou pavimentação de estradas, como são verbas assim que são a parte de investimento do PPA, LDO e da lei orçamentária essa depende de verba da união e do estado, depende de convênios com eles e essas hoje por força de lei, não tem como deixar inacabadas pela lei 101, então essas são leis de prioridade nós temos casos aqui, nós temos caso aqui de verbas de projetos que tão de 2010, 2011 que não tão concluídos ainda porque, por, não foi aprovado pela caixa econômica federal, não foi aprovado pela caixa a forma de aplicação e a empresa abandonou porque os repasses também demoraram para

acontecer. Essas obras se prolongam, o cronograma o que era para durar 1 ano, chega a durar 4,5 anos (ENTREVISTADO 15 – Secretário Geral de Gestão Pública).

A prestação de contas aos cidadãos configura outra característica presente neste município. No quadro 1, do capítulo 2, apresenta-se com o nome de *Acconuntability*. Tal característica pode ser observada no trecho a seguir:

Se um servidor usar o carro público para fins particulares ao invés do serviço público, a população como um todo enxerga. Então a gente conseguiu evitar que isso acontecesse porque qualquer cidadão hoje pode fazer pelo seu celular ou pelo seu computador uma demanda ou uma informação ou uma denúncia pro tribunal de contas. O tribunal de contas encaminha hoje diretamente pra Santo Ângelo, que é o órgão que nos fiscaliza direto e eles encaminham quase que instantaneamente pro controle interno no sistema com acesso de certificado digital assina que recebeu e dá um prazo de 15 ou 30 dias para verificar *in loco* (ENTREVISTADO 15 – Secretário Geral de Gestão Pública).

A ênfase no uso de práticas de gestão originadas do setor privado e da administração profissional são duas características que se encontra relatada pelas falas dos entrevistados deste município.

Então, hoje nós temos ferramentas de gestão e que estão disponíveis para o público acompanhar. A tecnologia ajuda muito e tem servidores que tem facilidade para absorver isso e de buscar o interesse de querer que essa ferramenta funcione (ENTREVISTADO 9 – Contador).

Analisando a dimensão institucional-administrativa do município de São Paulo das Missões é possível identificar características do modelo gerencialista, visto que apresentam-se descentralização das atividades, monitoramento e acompanhamento das atividades desenvolvidas, seleção de equipe de governo por merecimento e competência. Aproximação do gestor com o controle interno, equipe de governo e equipe técnica administrativa.

### c) Dimensão Sociopolítica

Esta dimensão preocupa-se em reunir características que dizem respeito a relação governo e sociedade. Quais as formas que são planejadas as ações e qual a participação da sociedade nesta construção.

No município de São Paulo das Missões é possível inferir a existência de conselhos fiscalizadores e consultivos. O trecho a seguir remete a esta característica:

O município tá conseguindo, tão chamando a população que é atingido muitas vezes por uma obra de calçamento, tão chamando eles colocando a real situação, né, econômica. O município dentro da contrapartida tá tentando adiantar esse valor dentro da legalidade. Isso vai acelerando muito a parte de acompanhamento da obra, encaminhamento do projeto, buscando vias políticas forçar a união agilizar esse pagamento e mantendo vamos supor uma obra que tem um calçamento em frente a tua casa, trancou a tua rua e vocês não consegue chegar em casa com o carro. Aí se chama a população e conversa para que ela esteja a par do que está acontecendo e assim pode cobrar dos gestores e dos próximos gestores, se for o caso que tal obra não fique no esquecimento (ENTREVISTADO 9 – Contador).

Por outro lado, ressalta a despolitização das questões sociais, cuja principal característica está em atender a objetividade racional em detrimento as necessidades da população local.

A audiência pública veio pela Lei 101. Ela é obrigatória tanto na fase de planejamento que é discutido e depois da aprovação, então no mínimo pro plurianual sai duas audiências por ano aí entra a questão de cada administração tem pessoas que fazem uma reunião de orçamento participativo fazem no interior aqui tem se adotado uma forma bastante mista. Não é uma forma muito de vamos dizer assim, a tem que passar em toda a comunidade escutar todo mundo porque o orçamento do município, nós temos um orçamento de 23, 24 milhões, se sabe que hoje tem que se manter a estrutura como um todo fazer a, tem que se gastar 15% em saúde, 25%. Mas pode ser discutido, a vamos fazer o transporte ou vamos conseguir fazer o transporte mais ou investi ou melhorar o transporte ou melhorar a merenda, ou gasto plus, e isso pode ser discutido e deve ser discutido com a população, mas não dá tempo muitas vezes e não convém você discutir porque cada um vai querer priorizar o que lhe é de interesse próprio. Tem que se fazer um balanço (ENTREVISTADO 15 – Secretário Geral de Gestão Pública).

Outra característica que diz respeito a dimensão sociopolítica é como o município permite que a população participe dos processos de decisão. O modelo gerencialista tem por característica o participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório e nos canais de participação popular. Essa situação é possível de observar na fala a seguir.

Eu busco através assim do bate papo no dia-a-dia com as pessoas e os meus secretários, eles eu também acredito que seja assim, e daí ainda a gente tem prioridades e planos que eu vou anotando conforme eles vão me trazendo. Por exemplo, eu fui semana passada na escola, numa escola do interior, estavam estudando os anos finais daí eu pedi pra eles o que, o que estava faltando na escola e eles mandaram. Assim tem outros exemplos, eu procuro ir ao encontro da comunidade para saber o que está faltando (ENTREVISTADO 13 – Prefeito).

O município de São Paulo das Missões apresenta na dimensão sociopolítica uma alternância entre os modelos burocráticos e gerencialista, pois oferece oportunidade da população manifestar-se, abertura as demandas da população. No entanto, centraliza a tomada

de decisão no gestor, tendo esse o poder de decisão sobre fazer ou não as reivindicações da sociedade.

#### d) Dimensão Desenvolvimento

Nesta dimensão, as características estão orientadas a compreender como que a gestão pública pode promover o desenvolvimento. No município de São Paulo das Missões encontram-se essas características, dadas partir das nas falas dos entrevistados que remetem ao modelo gerencialista: A transparência na prestação de contas (*Acconuntability*) e Participativo no nível do discurso, pois é centralizador no que se refere ao processo decisório.

A transparência tá na internet hoje aconteceu uma hoje fomos comprar um pacote de papel hoje amanhã tá lá na internet, tá lá disponível o valor que pagou, pra quem pagou, aonde que saiu, qual é o recurso e quanto que gastou em educação, posto de saúde se não fosse existir isso? Da lei 101 se não fosse isso hoje ia ser um caos ainda maior na gestão dos municípios. Nós já falávamos anos atrás que os municípios iam quebrar, mas foi com certeza esta nova configuração de gestão, mais gerencial, que obrigou a apresentar esses controles quase que diariamente que ta ajudando a melhorar a gestão dos municípios e com isso ter um desenvolvimento melhor (ENTREVISTADO 9 – Contador).

Bem, como gestão para o desenvolvimento nós temos, a gente não consegue desenvolver muita coisa sem dinheiro, né, mas consegue com planejamento e pegando captando informações. Nós temos todos os meses nós nos reunimos com os presidentes dos partidos e com o vice e daí a gente coloca o que pode ser melhor para São Paulo das Missões o que tá sendo errado essas coisas que eu vejo que vem ao encontro do desenvolvimento porque se nós não pensarmos e não sonharmos juntos o município fica parado, né (ENTREVISTADO 13 – Prefeito).

Na agricultura por exemplo, né, eu tenho que investir muito na agricultura porque sem o agricultor tu não faz nada aqui. Então eu vejo que essa, como eu queremos aumentar o incentivo a parte suína eu vejo que é desenvolvimento. Agora essa Expoleite que a gente vai ter o incentivo ao leite eu vejo que é desenvolvimento (ENTREVISTADO 13 – Prefeito).

A abordagem de Guimarães (2014) quanto à orientação para o serviço público, que pode ser caracterizado por uma grande ênfase na qualidade do serviço e na análise custo/benefício, baseada no propósito de alcançar a excelência dos serviços públicos, transferindo o poder de gestão aos capacitados e não aos nomeados. Isso é algo que parece estar muito presente nas falas dos entrevistados deste município.

Todavia, Guimarães (2014) complementa que a gestão municipal deve basear suas ações no desenvolvimento do trabalho comunitário, a avaliação de demandas sociais e a garantia da participação popular na formulação de políticas e na avaliação dos serviços públicos. A prestação de serviços públicos deve ser realizada tendo como elementos

norteadores a qualidade, a eficiência e a efetividade. Também afirma que as organizações públicas devem passar por um processo de racionalização organizacional, que implica a adoção de novos processos de gestão e de organização.

Com base nas características encontradas a partir das entrevistas realizadas no município de São Paulo das Missões, é possível considerar que o modelo essencialmente praticado é o modelo gerencialista. A figura do Prefeito particularmente remete a algumas características de um modelo burocrático, principalmente buscando a centralização da tomada de decisão e dos controles.

Por outro lado, de maneira geral, a equipe técnica está muito presente nas discussões e parece ter um espaço de grande importância na gestão. Com isso, elementos de administração profissional e de técnicas de planejamento e controle trazidas do setor privado marcam fortemente este modelo de gestão.

#### **4.1.5 O Município de Mato Queimado**

O município de Mato Queimado está situado na região sul do Brasil e na região noroeste do Rio Grande do Sul. Faz limite com os municípios de Cerro Largo, Guarani das Missões, Caibaté e Rolador. Distancia-se 470 Km de Porto Alegre, no sentido Leste-Oeste, e 36 Km Norte-Oeste de Santo Ângelo. Está localizado a 207 metros de altitude e apresenta latitude 28° 14' 54" Sul e longitude 54° 37' 36" Oeste. É o menor município, em número populacional, dos 25 municípios que compõem o COREDE Missões.

Nas primeiras décadas do século XX, a área hoje pertencente a Mato Queimado recebeu imigrantes, em sua maioria de origem alemã, provenientes das Colônias Velhas<sup>18</sup> e da vizinha Colônia Serro Azul (atual Cerro Largo), consolidando um modelo de ocupação com base na pequena propriedade (entre 20 e 30 hectares) de economia familiar, na agropecuária, no pequeno comércio, na agroindústria tradicional e na formação de comunidades na área rural, o que permanece como uma de suas marcas características até o período atual, pois mais de 70% de sua população ainda reside na área rural.

Os primeiros passos na formação e desenvolvimento da comunidade que hoje abriga a sede do município ainda se dão como vila pertencente ao município de São Luiz Gonzaga, na primeira metade do século XX. Com a emancipação de Caibaté, em 1965, Mato Queimado torna-se distrito do mesmo, através do Decreto-lei federal nº 13, de 26/05/1966 (IBGE, 2017).

---

<sup>18</sup> Termo utilizado para definir as primeiras colônias alemãs do estado do Rio Grande do Sul, localizadas no vale do rio dos sinos, hoje São Leopoldo, Montenegro e São Sebastião do Caí.

A condição de distrito não ameniza os históricos conflitos com a sede do novo município, mas sim evidencia trajetórias paralelas e com dificuldades de conciliação (WESZ, 2014). O desejo de emancipação vai sendo construído até aflorar com intensidade no início da década de 1990. De forma especial, as eleições de 1994, desencadeiam o processo de luta pela emancipação, relatado no histórico do município como sendo “marcado por episódios de luta, tristeza, derrota, dor e persistência”. (MATO QUEIMADO, 2017, p. 03).

A Lei Estadual nº 9.607, de 20/03/1996, criou o novo município, mas os questionamentos, vetos e percalços jurídicos somente permitiram que as primeiras eleições fossem realizadas em 01/10/2000. A opção pelo consenso, na escolha do primeiro prefeito e vice, já havia sido tomada pela comunidade e foi chancelada nesta eleição, dando legitimidade a um processo de se sustenta por cinco processos eleitorais. Fato inédito em termos de Brasil.

Mato Queimado é um município brasileiro situado na região noroeste do Rio Grande do Sul, com área territorial de 114,6 Km<sup>2</sup> e população de 1.799 habitantes, sendo 27% urbana e 73% rural (IBGE, 2010), apresentando densidade demográfica de 15,4 hab/Km<sup>2</sup>. O Produto Interno Bruto (PIB) somou, em 2014, a cifra de R\$ 44.578.000,00 e o PIB *per capita* a cifra de R\$ 24.655,89 (FEE, 2017).

As características socioeconômicas geram uma formação social com índices de distribuição de renda bem acima da média estadual (Índice de Gini de 0,43 na comparação com os 0,54 registrados no RS e os 0,53 no Brasil, em 2010), assim como indicadores bastante expressivos nas áreas de saúde (expectativa média de vida de 77,2 anos na comparação com os 75,4 registrados para o RS e os 73,9 para o Brasil, em 2010) e educação (fluxo escolar por faixa etária e anos de estudo da população adulta).

Os dados do Índice de Desenvolvimento Humano situaram Mato Queimado, em 2010, como um município na faixa de Alto Desenvolvimento Humano (IDHM entre 0,700 e 0,799), com indicador de 0,717. A dimensão que mais contribuiu para situar o município nesta faixa foi a longevidade (0,870), seguida da renda (0,702) e da educação (0,603). Os grandes desafios que ainda persistem na área da educação são a superação do analfabetismo e a expansão dos indicadores de conclusão do ensino médio e acesso ao ensino superior.

A economia do município está centrada na produção agropecuária, com destaque para a produção de grãos (soja, milho e trigo), leite, suínos e aves. A pequena indústria, o comércio e a prestação de serviços giram em torno das necessidades da agropecuária e dos serviços públicos.

A seguir, apresentam-se as dimensões de análise utilizadas para identificar os modelos de gestão pública e as características presente nas falas dos entrevistados deste município.

#### a) Dimensão Econômico-Financeira

Nas palavras de Schommer (2003), pode-se inferir que, entre as novas formas de provisão e gestão de serviços públicos, observa-se a modernização da gestão, por meio de mecanismos de descentralização, democratização da gestão, formação e qualificação de servidores, valorização do funcionalismo, reforço a sistemas de apoio a decisões, implantação de sistemas de avaliação de desempenho, programas de qualidade e produtividade e redução de custos.

Por esta razão, a eficiência, característica tratada nesta dimensão, orienta a gestão do município de Mato Queimado, como sendo voltada a atender as suas obrigações com uma margem de segurança, e com o mínimo de desperdício. O entrevistado 6 – secretário de administração manifesta sua percepção sobre eficiência e o mesmo demonstra uma consciência especialmente ao final de sua fala de que as ações ultrapassam a esfera da legalidade.

Sempre nós trabalhávamos com determinado valor é no caixa pra poder fazer frente as despesas, se a receita fosse despencar, não prejudicaria os serviços públicos que vinham andando. Então inicia-se os primeiros 6 meses de governo fazendo só o básico, mas a partir do sexto mês, já se tinha uma certa reserva que se os 2, 3 meses seguintes fossem muito ruim de receita tu não precisava parar com algum serviço público, tanto é que hoje nós como município nunca deixamos de executar esses serviços públicos mesmo em épocas ruins. Você até poderia diminuir o ritmo mas nunca deixava de fazer, então basicamente hoje o público é você gerenciar bem aquilo que não é teu e que tu tem obrigação de gerenciar bem (ENTREVISTADO 06 – Secretário de Administração).

Percebe-se pelo discurso do entrevistado a seguir que a eficiência, também, não está diretamente relacionada a um alto orçamento anual, mas sim a um controle rigoroso dos gastos e a uma consciência coletiva em fazer mais com menos.

Se você analisar o orçamento hoje em torno de 13 ou 14 milhões/ano, média agora os últimos 3 anos nós trabalhamos em torno de 12 a 15% desse orçamento líquido em investimentos o que a gente sabe, que num outro município já não se consegue isso (ENTREVISTADO 06 – Secretário de Administração).

Olha, eu penso assim que o principal é tu ter um grupo que pega junto, né, não é uma pessoa que faz a diferença, por nós aqui eu vejo pela nossa forma como nós trabalhamos a administração por exemplo, nós não somos muitos funcionários mas todos pegam e fazem as coisas. Todos estão preocupados em gastar o mínimo possível (ENTREVISTADO 7 – Contador).

Portanto, entende-se que o paradigma de que para conseguir realizar melhorias os municípios dependem de recursos externos. Não é uma sentença absolutamente verdadeira. O

aumento da receita é importante, porém o que realmente garante a eficiência é o comprometimento de todos em não haver desperdícios.

#### b) Dimensão Institucional-Administrativa

Nesta dimensão, as características demonstram quais os procedimentos organizacionais implantados pela administração para atingir os objetivos e prestar o melhor serviço a população.

Giacomoni e Pagnussat (2006) reiteram que este processo democrático trouxe para a arena os movimentos sociais, as exigências de maior transparência na gestão pública e na prestação de contas. O planejamento e o orçamento tendem a emular esse ambiente social, que exige crescente governança para governar “com” e para fazer “com” a sociedade.

Esse ambiente de múltiplas pactuações leva a uma demanda para inscrevê-las nos instrumentos de planejamento e orçamento, como forma de assegurar transparência e compromissos ao longo dessa nova teia de responsabilidades.

Por outro lado, é possível compreender que as ferramentas de planejamento, controle e monitoramento financeiro que são utilizadas nessa dimensão da administração pública, exigem conhecimento técnico, o que recai uma forte participação do servidor público responsável por elaborar o PPA, LDO e a LOA.

Na fala a seguir do entrevistado percebe-se a integração entre o gestor e o técnico que elabora as ferramentas de planejamento. O que demonstra três características importantes do modelo gerencialista, demonstradas a seguir e extraídas do quadro 1, apresentado no capítulo 2: a descentralização administrativa; a efetividade traduzida em fazer o certo com responsabilidade social; o foco no resultado.

Olha, eu aqui vejo pelo meu trabalho aqui eu seu acho que aquilo ali foi um valor exorbitantes pra uma compra ou para alguma coisa assim, eu procuro dizer, ou pro secretário, o pro próprio prefeito, olha eu acho que isso aqui, eu se fosse um auditor isso aqui nas minhas mãos não passava então eu procuro alertar dessa forma até porque hoje eu ainda faço parte do controle interno (ENTREVISTADO 7 – Contador).

A maioria tem essa visão de que precisamos cuidar porque o dinheiro é público porque quanto mais você economizar mais nós vamos conseguir atender os cidadãos, e os gestores que nós tivemos até agora eles tiveram assim uma visão de futuro também e o orçamento nós viemos trabalhando numa base que nós trabalhamos com orçamento baixo e aí tu consegue segurar as próprias secretarias também tipo hoje eu faço o orçamento de 13 milhões, mas eu já sei que vou ter superávit. Além disso, nós trabalhamos muito com o fluxo de caixa, nós só

compramos quando nós tivemos, primeiro nós arrecadamos e depois nós vamos investir (ENTREVISTADO 7 – Contador).

Tudo construído com recurso do município, ginásios de esportes, pavimentação na cidade/interior, postos de saúde, unidades de atendimento na área de saúde, unidade do CRAS hoje construído com recurso próprio, um centro de convivência que abriga hoje várias, vários segmentos de pessoas hoje que utilizam o centro de convivência, casa do agricultor com estrutura pra Emater e secretaria da agricultura funcionar, um parque de máquinas hoje de fazer, de ter estrutura suficiente pra atender qualquer demanda hoje de estrada e de agricultor com a quantidade de máquinas hoje todas elas novas ou seminovas (ENTREVISTADO 6 – Secretário de Administração).

Além das características apresentadas anteriormente, é possível verificar a existência de uma prática do setor privado, cujo objetivo está em ter pessoas competentes trabalhando na equipe, procurando fazer uma administração profissional.

No meu entender, o maior problema nas prefeituras e das gestões é a folha de pagamento muito alto do município, quando passou de 45% na folha de pagamento fica muito pouco investimento, você tem o recurso pra saúde, pra educação e fica muito pouco pra investimento, investimento básico, praticamente pra fazer uma boa administração você tem que controlar isso (ENTREVISTADO 8 – Vice-Prefeito).

Esse asfalto, outros calçamentos é tudo com recurso próprio, oriundo dessa economia na folha de pagamento e na acumulação de tarefas. nós temos mais calçamento deve dar mais uns 8 km até tiver pronto agora e nós vamos continuar, já temos orçando para continuar assim que esse calçamento estiver pronto nós vamos continuar nesse mandato fazendo as linhas do interior por essa economia (ENTREVISTADO 8 – Vice-Prefeito).

De 12 a 15% líquidos de nosso orçamento hoje são pra investimentos diretos em infraestrutura, né, ou de máquinas e equipamentos ou de, ou de prédios ou estrutura de estradas no caso assim mas investimentos, né, de patrimônio (ENTREVISTADO 6 – Secretário de Administração).

Analisando a dimensão institucional-administrativa é possível inferir que o município de Mato Queimado pratica o modelo gerencialista. Todos os entrevistados convergem para uma mesma compreensão de que as pessoas que estiverem ocupando cargos na gestão pública devem ser selecionados por competência e não por relações de poder ou favoritismos. Além disso, é notório que a cultura organizacional perpassa as relações partidárias e políticas, focando na otimização dos recursos humanos e financeiros. O entrevistado 7 – contador remete a uma fala ratificando o exposto acima: “A maioria tem essa visão de que precisamos cuidar porque o dinheiro é público porque quanto mais você economizar mais nós vamos conseguir atender os cidadãos”.

### c) Dimensão Sociopolítica

Na dimensão sociopolítica este município apresenta características presentes no modelo de gestão social. Por sua vez, Tenório (2008, p. 40) caracteriza Gestão Social como

sendo “o processo gerencial dialógico, cuja autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, em que se procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico”.

Portanto, a lógica que deve orientar a gestão é o diálogo em vista da construção coletiva, via consensos possíveis, das melhores soluções, de acordo com os contextos e interesses em jogo. A gestão social é orientada para o “entendimento dos participantes” e não apenas para a execução de fins previamente estabelecidos por um pequeno grupo ou até mesmo pelas maiorias que controlam os empreendimentos, as instituições, os programas, os projetos e as políticas públicas.

Nesse sentido, é necessária a articulação entre as necessidades administrativas e políticas postas pelas exigências da democracia e da cidadania, potencializando o saber e a competência técnica dos sujeitos.

O PPA tem audiências públicas que tu recolher as informações, faz reunião no interior, tu pede as sugestões das pessoas e depois eu ainda senta com cada secretário, eu boto os secretários assumir responsabilidades, porque lá no começo a vida ensina, né, lá no começo eu fazia sozinha eu fazia do jeito que eu achava aquilo que eu imaginava que eles pudessem fazer só que daí chegou num ponto que o secretário começou a dizer, ah, mas tu não botou tal coisa no orçamento, ah tu não fez, Eu não botei? Então vem cá! Todo mês que eu vou fazer eu chamo secretário por secretário, marco o dia e hoje nós vamos fazer o orçamento, o que que tu vai fazer agora tu vai me dizer o que que tu vai fazer durante o ano e eles me dizem, olha eu vou fazer isso, preciso comprar isso, eu vou anotando e depois eu calculo o que que eu preciso para aquilo ali, mas eu coloco eles no compromisso eu sento com cada um (ENTREVISTADO 7 – Contador).

A existência de uma cultura participativa da comunidade culmina com a participação popular na definição de prioridades e destinação de recursos do orçamento municipal.

Associado a isso, as tomadas de decisão dos gestores são com base nos conselhos deliberativos, configurando a inserção da sociedade na formulação e na implementação de políticas públicas. Existência de um tecido social fortemente construído com base na credibilidade entre o governo e a sociedade.

É que assim a gente vai para essas audiências públicas com algumas sugestões e outras são colhidas lá então algumas comunidades elas trazem, se elas querem uma construção ou vão requeri uma estrada, ou a pavimentação de algumas comunidades vem com aquela solicitação. Quando elas não trazem alguma solicitação, nós: o município a equipe de governo sugere, ou nós podemos de repente fazer essa, essa e essa, entendeu? Então é uma e aí sim, aí se discute não eu acho que isso não, isso pode, isso aqui se sobrar dinheiro nós fizemos, aqui é uma prioridade, aquilo ali talvez não é tão importante, vamos primeiro fazer o que for. A gente procura, claro que a própria administração leva também a, como eu te coloquei, né, algumas, porque as vezes a comunidade também não tem essa visão de chegar e trazer essa

ideia pra, e aí é discutido aquilo ali, se isso ali realmente é prioridade ou não (ENTREVISTADO 7 – Contador).

O agir comunicativo funda-se no diálogo argumentativo, com vistas ao entendimento entre os sujeitos. Nele, “a verdade é a promessa de consenso racional, ou seja, não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica” (TENÓRIO, 1998, p. 126).

Então o consenso de pensar em todos de uma forma, apesar de pensar diferente, mas de conseguir chegar num consenso só, já é meio caminho andando e daí não abre, ah que aquilo não é meu partido vou ter que arrumar um cargo pra aquela família para aquele pessoal, isso a gente não tem percebido assim visivelmente como em outros municípios. (ENTREVISTADO 07 – Contador)

Por isso, a característica mais marcante neste município é o que Paes de Paula (2009) denomina como Fóruns Temáticos, cuja participação popular está presente na discussão política, por meio da troca livre e de ideias. Isso garante uma transparência e permite que a situação expressa a seguir pelo entrevistado 6, não configure como um modelo gerencial.

As audiências públicas são base de todo o governo e a comunidade sabe disso e acredita nisso, porque ao longo dos anos do consenso político foi demonstrado isso. Porém, as tuas audiências públicas já aconteceram no primeiro semestre e a prioridade não foi a agricultura, só que se tu tem indicação pra agricultura tu tem que acabar fazendo, pegando aquilo que foi indicado para o município então já tem acontecido que o município teve que se sobrepor a audiência buscando uma prioridade que não havia sido votada mas porque o ministério fez ou o deputado ou senador ou o governo fez a indicação dessa demanda e que o município acabou, acabou praticando, contemplado mas normalmente as audiências públicas são os balizadores do investimento (ENTREVISTADO 6 – Secretário de Administração).

O município de Mato Queimado apresenta uma particularidade quanto ao modelo praticado, pois associa ao consenso político, uma atmosfera participativa, em que sociedade e governo dialogam na construção de suas políticas públicas e na áreas que mais carecem de investimentos. Deste modo, conclui-se que esse município utiliza-se do modelo social na dimensão sociopolítica.

#### d) Dimensão Desenvolvimento

O desenvolvimento promovido pela gestão pública, segundo Tenório (2005), implicam esforços articulados de atores estatais, da sociedade civil e do capital, dispostos a levar adiante projetos que surjam da negociação de interesses, inclusive divergentes e em conflito.

Nesse contexto, emerge a cidadania deliberativa como uma categoria de análise apropriada, pois a busca por alternativas de solução às demandas locais ocorre por meio do efetivo exercício de direitos e deveres dos atores em seus territórios.

O município de Mato Queimado apresenta a característica principal do modelo societal, cujo desenvolvimento é compreendido como um sistema integrado das áreas econômica, social, ambiental e cultural.

Pensar desenvolvimento como pensar o cidadão que mora aqui o ser humano, o homem que tá aqui, o ser humano tu pode fazer com que esse ser humano tenha qualidade de vida, que esse ser humano tenha condições de permanecer aqui e que ter estrutura pra trabalhar que ele possa ter um emprego aqui, que ele possa ter, enfim, condições de ficar aqui. O desenvolvimento logístico, por exemplo, tu iria investir em estrutura viária, em máquinas e equipamentos, também é importante. Por isso eu entendo que o município hoje mescla trabalhando as duas ideias. Mas se trabalha principalmente o lado humano oferecendo condições para ele ter uma acessibilidade no local aonde ele vive, ele ter uma estrutura mínima de sinal de tecnologia, ter uma energia de qualidade, de ter serviço de saúde oferecido quando ele precisa lá no lugar onde ele tá, então hoje o município trabalha muito esse lado do ser humano, da pessoa que mora aqui. (ENTREVISTADO 6 – Secretário de Administração)

A sustentabilidade da gestão que está associada ao desenvolvimento pode ser observada como uma estratégia para promover o desenvolvimento nesse município através de uma característica especial na forma de eleição: o consenso.

Em todas as mudanças de governo mudava o partido, mudava o nome do prefeito, mudava a pessoa, mudavam as pessoas e a equipe de governo, a equipe principal de governo sempre continuo, então mudava as pessoas mas não mudou a forma de gestão e a sociedade sempre participando de todo o processo (ENTREVISTADO 6 – Secretário de Administração).

Gestão pública pro município crescer você não pode pensar no eu, tem que pensar no geral. Não se pode pensar só em política. O crescimento do município sempre tentar recursos de fora e fazer uma gestão pensando no futuro não no presente. É muito fácil apadrinhar pessoas e comunidade e largar a prefeitura em más condições. Eu sempre digo o seguinte, eu quero quando tiver velho ter uma saúde que nem nós temos hoje pra eu poder também desfrutar, uma frota de carros todos novos, todos a gente faz uma renovação praticamente cada mandato é trocado todos os carros que tão dando problema e se vai hoje tem pra Passo Fundo, Santa Maria, Porto Alegre, todos os centros se leva não se cobra nada e propriamente na parte de infraestrutura também, estradas boas (ENTREVISTADO 8 – Vice-Prefeito).

O consenso promove o desenvolvimento quando a equipe de governo está consciente de que precisa promover a eficiência, mas com foco na efetividade.

Servidores, porque essa equipe de governo ela são só secretários e prefeito e vice no caso, então é uma equipe pequena, mas que todo mundo trabalha, então nosso percentual de folha é muito baixo com base nesse percentual, tá sobrando mais dinheiro que nós podemos investir nas outras áreas, tipo educação, saúde, obras então isso é o fator que eu acho que merece destaque, porque se tu tem uma folha enxuta, só ali quanto dinheiro sobra, né, hoje, por exemplo, o vice-prefeito sempre assumiu uma secretaria, então é um secretário a menos que nós pagamos então só o que custa um secretário por ano se tu fizer esse cálculo, já dá pra (ENTREVISTADO 7 – Contador).

Habermas (2002) versa sobre a participação ao longo da gestão, que é outra característica do modelo social. Conforme o quadro 1, apresentado no capítulo 2, a proposta de desenvolvimento desse modelo está baseada na participação popular e na emancipação humana. Essa ideia remete ao consenso ao longo dos quatro anos de gestão, que é uma preocupação identificada nas falas dos entrevistado 6 – secretário de administração, por meio da estratégia de realizações de reuniões junto à comunidade, para apresentação das questões pertinentes a administração municipal:

Nós vamos a cada comunidade e apresentamos tudo que se fez, todos os resultados, as dificuldades, as decisões tomadas e a serem tomadas. É um momento de falar, mas também de ouvir, não é uma simples apresentação de realizações. Existe uma troca de informações. A comunidade ouve os resultados, as dificuldades da gestão, mas também fala, exige e ajuda com ideias (Entrevista 07 - Contador).

A gente apresenta os resultados e eu posso dizer que a comunidade é muito exigente, cobra resultados e a gestão sempre tem que ter cuidado nas decisões que toma. Tem que decidir pensando no que a comunidade espera. Essa troca de informações com a comunidade é muito importante. Muitas coisas que a prefeitura faz é em função das ideias das pessoas. As vezes as soluções mais simples vem da ideia das pessoas que usam o serviço (Entrevistado 06 – Secretário de Administração).

Kliksberg (2015) complementa que o perfil do que se configura como a organização eficiente das próximas décadas tende a incluir modelos e desenvolvimentos altamente diferentes dos tradicionais. Visualiza-se a passagem da organização hierárquica vertical para a multiforme. Trabalha-se em direção a modelos que permitem maximizar a flexibilidade organizacional. O município de Mato Queimado, parece entender e praticar isso desde a sua emancipação.

Outra característica da participação consciente está na forma de assegurá-la. “Não há participação imposta, concedida ou doada”. (DEMO, 1991, p. 35). A participação não pode ser forçada, nem aceita como donativo, sua legitimidade encontra-se na conscientização da sua importância, na negociação de espaços para o seu exercício e no estabelecimento das regras que irão democraticamente delimitar a sua prática. A ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos e dos espaços participativos demandam tempo e uma ação continuada.

A participação, portanto, deve ser vista como o principal instrumento de acesso à cidadania. Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado. Contudo, para o alcance da cidadania plena, faz-se necessário a organização social e a participação política dos cidadãos nos diferentes espaços da esfera pública.

O município de Mato Queimado apresenta um equilíbrio entre a gestão dos ambientes internos e externos da instituição, isto é, apresenta características de um modelo gerencialista nas dimensões Econômico-Financeira e Institucional-Administrativa, uma vez que busca na eficiência dos recursos o melhor resultado; e características do modelo social nas dimensões sociopolítica e desenvolvimento, pois busca oferecer a população aquilo que realmente precisa e estar realmente atento a ouvir as demandas da sociedade.

Além disso, a estratégia eleitoral, com base em um consenso político, contribui significativamente para a prática de um modelo social, que busca a efetividade das ações, com base no exercício da cidadania participativa consciente.

#### 4.2 CARACTERÍSTICAS CONSTITUTIVAS DAS PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

O propósito desta seção consiste em atender o segundo objetivo específico, no qual propôs-se identificar as características constitutivas das propostas de políticas públicas dos municípios selecionados com base nos modelos de gestão pública.

Para tanto, apoiou-se nos referenciais teóricos que apontam para a construção dos processos de elaboração das políticas públicas, nas quais os municípios têm autonomia de decisão. Sabe-se que a CF/88 municipalizou a prestação dos serviços públicos aos cidadãos, entretanto muitas das políticas públicas municipais ficam reguladas por programas federais e estaduais. O que fica disponível ao município é aderir ou não a tais programas.

O processo de redemocratização do Brasil caracterizou-se, no plano político, não apenas pela consolidação do sistema democrático-representativo, mas também pela institucionalização de um conjunto de instrumentos legais incorporados na CF/88, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, possibilitando a instituição de dinâmicas, arranjos e mecanismos participativos na gestão das políticas públicas, viabilizando a construção de um sistema democrático-participativo, ou seja, a instituição da democracia semidireta (ALLEBRANDT, 2011).

Todavia, muito se discute sobre a generalização de tais programas, não se detendo as especificidades de cada região. No entanto, o propósito deste subitem está em buscar se mesmo havendo um “modelo” de gestão pública nacional, para a elaboração de políticas públicas, que ignora as particularidades regionais, os municípios estão fazendo o “dever de casa”, ou seja, se ao menos os municípios estudados estão atentos as necessidades da população e buscam as soluções disponíveis.

Entende-se que a elaboração de políticas públicas podem e devem partir da iniciativa dos gestores e sua equipe de trabalho. No entanto, a grande questão é quais os critérios de seleção das demandas e das prioridades. É nesse sentido que os modelos teóricos de administração pública concentram-se suas análises. Aqui concentrando-se na dimensão sócio-política apresentado no capítulo anterior.

Matias e Campello (2000) afirmam que é no município, menor unidade administrativa da Federação, onde se apresentam as condições mais adequadas para que seja formado um quadro nacional democrático e onde são geradas as situações mais favoráveis para a intervenção, pelo fato de o poder público local estar mais próximo dos problemas e ser mais suscetível ao controle direto da sociedade.

Nas falas do entrevistado 10 - Prefeito encontramos uma definição empírica desse configuração:

A gestão pública municipal precisa ter uma participação popular de fato, né, que envolve as entidades de classe, câmara de vereadores, os representantes da sociedade e esse plano ele tem que ser cobrado depois pela sociedade, né, aonde o prefeito venha ser mais um gerente desse plano porque tem muitas ações que são fundamentais pro desenvolvimento regional ou dos municípios que passa as vezes de uma gestão ou de duas, né, tem que saber o prefeito tá comprometido com esse planejamento o que ele vai fazer nos quatro anos e o sucessor, né, tem que ter conhecimento desse projeto e se comprometer a dar continuidade (ENTREVISTADO 10 - Prefeito).

A gestão pública atual requer maior democratização de centros decisórios, modernização e flexibilidade de suas estruturas, métodos e processos, descentralização de ações e poder, abertura externa, velocidade e maleabilidade, cujos atributos permitem responder à aceleração das mudanças nas condições socioeconômicas, sociopolíticas e culturais.

Essas transformações, por sua vez, remetem aos governantes e gestores a necessidade de aperfeiçoar os meios de coordenar e integrar ações de governo, abandonando as formas carismáticas e autoritárias, dependentes da unicidade e da hierarquia de comando para alcançar a eficiência e a eficácia desejáveis (COSTA; CUNHA, 2004).

O município de Mato Queimado, cujos processos de elaboração das políticas públicas, desde a sua emancipação, passam por uma discussão aberta entre o governo e a sociedade, é apresentado como uma alternativa para que as decisões de prioridades ultrapassem as esferas pessoais e partidárias. Essa estratégia, apresentada por eles como sendo um consenso político está baseada no diálogo aberto e negociado.

Anualmente são visitadas as comunidades nas audiências públicas aonde são determinadas as demandas. Por ordem de prioridade, a comunidade escolhe, vota, a prioridade local para sua comunidade e vota também a prioridade a nível de município. Depois o executivo monta um grupo de trabalho é feito uma análise e um estudo sobre o que essas audiências públicas apontaram e sobre isso se toma as decisões (ENTREVISTADO 06 – Secretário de Administração).

A perspectiva negociada ao longo do processo de definição e implantação das políticas públicas foi descrita por Iizuka, Gonçalves-Dias e Aguerre (2011), sobretudo da ciência política, adeptos ao processo decisório baseado no incrementalismo, sendo um dos seus principais teóricos Charles Lindblom (1958). Sob essa abordagem teórica, existe a busca de soluções para os problemas mais imediatos e prementes por meio da análise da micropolítica e das experiências anteriores, o que se opõe, em alguma medida, ao método racional compreensivo em que o enfoque recai sobre a macropolítica.

Pressupõe-se, aqui, uma interação entre os decisores, os agentes (burocratas) e demais pessoas envolvidas nas políticas públicas, resultando num jogo político, porque envolve interação, conflito e barganha o tempo todo. Nesse contexto, os conflitos são considerados como algo inerente ao processo, ao contrário da abordagem racional em que se considera o conflito como disfuncional e que, portanto, deveria ser coibido.

Se eu dizer aqui pra ti que tudo é muito bonito que, é tudo funciona muito bem eu estaria mentindo pra mim mentindo pra ti, é, existem dificuldades normais porque o cidadão, o homem cada um tem uma opinião própria e muitas vezes você quer fazer valer a tua opinião própria diante de um complexo como é o consenso hoje, porque o consenso político hoje é um complexo de situações que precisam ser trabalhadas, né, lideranças precisam ser trabalhadas para que elas possam concordar com a forma preestabelecida pelos partidos que dentro de cada partido tem lideranças que não aceitam essa forma (ENTREVISTADO 06 – Secretário de Administração).

A ruptura de paradigmas e novos mecanismos, instrumentos e modelos de gestão tornam-se fundamentais para a implementação dessa nova forma de governar. Entende-se, assim, que uma boa gestão municipal requer a adoção de mecanismos institucionais capazes de fortalecer o processo de descentralização e municipalização pós-Constituição Federal de 1988 e promover os direitos da população (ARRETCHE, 2003).

Quando tu monta o plano de trabalho tu já tem que saber aonde o município precisa e normalmente isso é oriundo é de audiências públicas ou é oriundo de uma necessidade que é visível que o executivo entende por viabilidade. A decisão por pavimentar tipo rua A em detrimento da rua B. Tu não vai pavimentar a rua B se na rua A tem o dobro de moradores, só um exemplo, né. Tu não vai investir num trator que tem uma capacidade 80 CV se a tua necessidade é um trator de 120 CV. Então tu sempre canaliza, é, os investimentos pra aquilo que é mais necessário, conforme a demanda chega pro executivo, tu vai dando prioridade para os investimentos (ENTREVISTADO 06 – Secretário de Administração).

É que assim a gente vai para essas audiências públicas com algumas sugestões e outras são colhidas lá então algumas comunidades elas trazem, se elas querem uma construção ou vão requerer uma estrada, ou uma pavimentação...algumas comunidades vem com a solicitação pronta, quando elas não trazem alguma solicitação a equipe de governo sugere. Ou nós podemos de repente fazer essa, ou essa e essa, entendeu. Aí, se discute não eu acho que isso não, isso pode, isso aqui se sobrar dinheiro nós fizemos, aqui é uma prioridade, aquilo ali talvez não é tão importante, vamos primeiro fazer o que for possível (ENTREVISTADO 07 – Contadora).

Ainda levando em consideração o município de Mato Queimado, e na fala do entrevistado 08 – Vice-Prefeito, é possível visualizar que esse modelo apresenta resultados positivos.

A administração passada frisou mais o asfalto, mas como o asfalto já tá adiantado agora na cidade tão todas as ruas asfaltadas essa é a maior necessidade, inclusive nas audiências públicas anteriores o número 1 era votado habitação, nós temos que seguir o que a população pede. A gente respeita muito a audiência pública nas comunidades. Agora, hoje nós já marcamos pra maio fazer as audiência pública este ano, nós vamos lá, vamos ver o que a tal comunidade tem de prioridade (ENTREVISTADO 08 – Vice-Prefeito).

Com efeito, é possível visualizar que modelo praticado pelo município de Mato Queimado, apresenta fortes características de Gestão Social. Todavia, o município de Santo Ângelo, na fala do entrevistado 10 - Prefeito, sugere a elaboração das políticas públicas também com base no diálogo entre a sociedade e o governo, porém com características de um modelo gerencialista, pois concentra seu discurso em ferramentas gerenciais administrativas.

A demanda, ela pode tá apontada num planejamento estratégico do município, né, ela pode tá apontado através de baixo assinados enfim através de grupos comunitários da sociedade organizado, mas ela de fato vai ser definida de acordo com a política pública federal, ou nós temos uma emenda, nós temos recursos disponíveis para calçamento, tá, então a gente tem que ver aonde as pessoas tão solicitando calçamento, né, iluminação pública nesse programa não pode, né, então bem tu vai focar nas demandas (ENTREVISTADO 10 – Prefeito).

Por outro lado, é possível inferir que em alguns municípios o processo de elaboração das políticas públicas concentra-se na figura do prefeito e de seus aliados, configurando uma característica de modelo patrimonialista.

O patrimonialismo pode ser caracterizado por Freitas Junior (2009) em três categorias: o personalismo, a propriedade e o nepotismo. Na primeira a administração pública é tratada como sendo assunto pessoal do governante ou dos grupos que dominam o poder. Na segunda, a propriedade pública é considerada parte do patrimônio pessoal dos que governam. A terceira consistiria no favorecimento de parentes ou amigos, especialmente no que se refere à ocupação de cargos públicos, não baseada no mérito ou em critérios de justiça.

É possível identificar nas falas seguintes, tais direções:

A gestão pública dos municípios, principalmente de municípios pequenos, como os nossos, ela é mais voltada para a atenção política. Ela não está preparada tecnicamente para fazer políticas públicas. Eles estão voltados aos interesses da política local, atendem as necessidades do povo, dentro dos seus interesses ainda. Não tem ainda aquele estudo do que a população realmente precisa, as coisas vão acontecendo. Planejamento, assim, é mínimo. Quase que nada, né. Nem todos os prefeitos tem a mesma intenção quando entram: uns querem que a cidade realmente cresça, outros querem crescer (ENTREVISTADO 12 – Contadora).

Em qualquer outra cidade do Brasil tem, quanto mais é que aqui o pessoal pensa em querer alguma vantagenzinha pequena eu já pensei diferente, vou me aprimorar talvez continue na prefeitura ou pra outro lugar, eu fiz um caminho inverso eles não, a não vou pegar uma horinha uma coisinha querer essas coisinha, eu não, eu me preocupo com outra coisa, me preocupo não é com essas coisinha, o pessoal se preocupa com essas coisinhas e isso traz esses entraves pro município (ENTREVISTADO 04 – Contador).

Uma terceira situação constatada é que em determinados casos, o gestor tem a consciência de que a sociedade necessitaria de outra demanda ou que o investimento deveria ser em outro local em virtude de atender a uma parcela maior da população. No entanto, como remete a fala abaixo, os recursos acabam vindo “engessados” vinculados por um programa proposto pelo ministério (Federal ou Estadual). Ou quando se tratando de emenda parlamentar, quem conquistou a verba tem o direito de decidir onde aplicá-la.

As vezes o recurso vem pra um, pra uma obra ou serviço que não está previsto no projeto de governo então aí a gente vai ter que fazer de acordo com o ministério também orienta, né, pra depois não ter problema de ter rejeição da prestação de contas (ENTREVISTADO 05 – Vice-Prefeito).

A gente tem essa vontade de atender politicamente os vereadores que conseguiram as emendas do deputado enfim, e acaba acontecendo exatamente isso: as vezes nem é a prioridade número um do prefeito mas acaba sendo, acaba fazendo o atendimento a pleito do vereador, né, ou do próprio deputado, né, porque depende muito da emenda porque como você sabe, vem a emenda na área de educação, vem emenda na área da saúde, vem pro turismo, enfim, né. Então claro que ali fica limitado para o uso daquele recurso dentro daquilo que o programa que o ministério tem mas as vezes ainda tu vai ter que atender um pedido político que não seria no teu entendimento a prioridade, mas seria melhor asfaltado a avenida X que vai beneficiar mais pessoas, mas daí em virtude do pedido do vereador ou do próprio

deputado que mandou a emenda você acaba colocando aquele recurso em outro local (ENTREVISTADO 05 – Vice-Prefeito).

Tem deputados que não liberam verba pra calçamento porque acham que não dá volta, então existe essa preocupação dos deputados também e eles preferem liberar as emendas, né, para as áreas, que pra eles é mais interessante para conquista de votos que eles precisam para se eleger ou reeleger né, então existe essa preocupação, né, da administração de pedir para uma determinada área e as vezes não conseguir essa verba e um deputado oferecer para uma outra área, então existe na prática isso aí (ENTREVISTADO 03 – Prefeito).

Uma quarta situação é descrita pelo entrevistado 02 – secretário de administração que coloca a dificuldade do gestor aplicar o seu plano de governo elaborado e apresentado no período de campanha eleitoral. A dificuldade instala-se no momento em que ao assumir o cargo de Prefeito, o mesmo assume vários problemas deixados por gestões anteriores e que acabam dificultando as propostas da nova gestão.

Muitas vezes o gestor quando ele assume o município ele não tem a oportunidade de definir prioridades, sabe, quando ele assume um município ele já vem com uma série de problemas das gestões anteriores, que nem o nosso caso, a gente assumiu tinha um plano de Governo, mas a princípio no primeiro ano o prefeito não vai conseguir executar nada em razão de aterro sanitário que tá pendente, tem questões assim financeiras que o município tem que arcar; tem custeio de FAPES, tem uma série de questões. Então, muitas vezes, os municípios, os prefeitos têm uma visão de gestão mas em razão da continuidade dos serviços públicos e de compromissos financeiros anteriormente estabelecidos, ele não consegue implementar nada novo. Não consegue promover novos investimentos (ENTREVISTADO 02 – Secretário de Administração).

De fato, fica evidenciado que a elaboração das políticas públicas necessariamente deve ser construída com base no diálogo entre a sociedade e o governo. Na dimensão sociopolítica, os modelos Gerencialista e Social concordam com isso quando apresentam propostas de abertura para a participação popular na fixação de demandas e prioridades. Todavia, apresentam divergências quanto a forma que esta relação deve ser construída. Os municípios de Mato Queimado e de Santo Ângelo, apresentam características de modelo Social e Gerencial.

Nos municípios de Cerro Largo e Giruá é possível perceber uma resistência a esta nova configuração para a elaboração das políticas públicas, prevalecendo a hegemonia do poder alternado pela representação partidária e instigado pelo processo eleitoral. Assim há uma tendência a ser praticado o modelo Patrimonialista e Burocrático.

Já no município de São Paulo das Missões, há uma alternância entre os modelos Burocrático e Gerencial apresentando uma resiliência a abertura a participação popular, mas

ao mesmo tempo, uma resistência de elaborar as políticas públicas com base nas demandas da própria sociedade.

Inferre-se, com base nas observações das características constitutivas das propostas de políticas públicas, que os modelos de gestão pública adotados pelos governos municipais, impactam diretamente na forma como são elaboradas, direcionadas e priorizadas o atendimento às necessidades de cada município.

#### 4.3 POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DOS MODELOS ADOTADOS PELOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA AS ESTRUTURAS INTERNAS DE GESTÃO

Esta seção tem o propósito de desenvolver o objetivo específico “C” do presente estudo, que consiste em verificar as possíveis consequências dos modelos adotados pelos municípios selecionados para as estruturas internas de gestão.

Nas palavras de Schommer (2003), pode-se inferir que, entre as novas formas de provisão e gestão de serviços públicos, observa-se a modernização da gestão, por meio de mecanismos de descentralização, democratização da gestão, formação e qualificação de servidores, valorização do funcionalismo, reforço a sistemas de apoio a decisões, implantação de sistemas de avaliação de desempenho, programas de qualidade e produtividade e redução de custos.

Observando os municípios de Santo Ângelo, de São Paulo das Missões e de Mato Queimado, na dimensão institucional-administrativa, tendem a seguir o modelo gerencialista. Nesses municípios é possível perceber a presença do controle interno como mecanismo de controle e monitoramento das ações tanto dos servidores, quanto daqueles que ocupam cargos de confiança.

O Controle Interno é fundamental para se atingir resultados favoráveis em qualquer organização. Na administração Pública os mecanismos de controle existentes previnem o erro, a fraude e o desperdício, trazendo benefícios à sociedade.

Na Administração Pública, a função controle vem a ser exercida em decorrência de exigências legais, por ser um departamento específico chamado de Controle Interno onde nesta realiza-se o acompanhamento, a verificação e a auditoria dos processos de aquisição de bens e serviços.

A sugestão para uma gestão de maior qualidade, seria a integração do controle interno com os gestores, muitas vezes visto, como um entrave na administração pública.

Nem todos os prefeitos têm a mesma intenção quando entram: uns querem que a cidade realmente cresça, outros querem crescer.... A questão do planejamento é muito cultural. E vai muito do prefeito que tá lá. O controle interno acaba influenciando apenas se o prefeito quiser. Tem prefeito que pega e nem olha e outros que entendem como um apoio. O prefeito de agora se colocou a inteira disposição de comunicação com o SICOI (sistema de controle interno), ele quer que o SICOI esteja dentro do gabinete dele, ele quer a informação do controle interno pra gerir. E essa é a função do controle interno, dar a informação para que a coisa saia correta (Entrevistado 12 – Contadora município de Santo Ângelo – modelo gerencial).

Existem vários tipos de conceitos sobre Controle Interno, mas segundo A Instrução Normativa nº 16, de 20.12.91, do Departamento de Tesouro Nacional, aponta como sendo "o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados, visa assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública seja alcançado de forma confiável e concreta" (BRASIL, 1991).

Como é um princípio constitucional da carta Magna no artigo 70 a obrigatoriedade de ter o controle interno, isso facilita o gestor, porque cada unidade de controle interno ele vai cada semana nos pontos chaves e alerta que tá sendo feito errado e isso ele passa pro gestor, se o gestor não toma providência dos erros das ilegalidades que tá sendo feito, então o prefeito tem que ter glosas, glosas significa que ele terá que devolver esse dinheiro para os cofre públicos (ENTREVISTADO 11 – Servidor do Controle Interno de Santo Ângelo – Controle Gerencial).

Como pode ser observado pela citação anterior, o CI (Controle Interno) consiste em um órgão que auxilia o gestor em gerir o planejamento da gestão pública, e com isso contribui para a sociedade com o emprego dos recursos públicos de maneira satisfatória. O controle interno atenta para o princípio da eficiência, organizando os processos peculiares à gestão pública, evitando os erros, fraudes e desperdícios.

No entanto, o que apresenta o entrevistado 11 – servidor do controle interno de Santo Ângelo, remete a resistência de uma compreensão da existência e do trabalho do controle interno.

A grande dificuldade não é na Lei 4.320 de 64 que é a Lei de Contabilidade Fiscal; não é na Lei 101 da responsabilidade fiscal, mas é cultural. Normas nós temos pra tudo. O que tá faltando ainda hoje é a pragmática na aplicação da normalidade, porque se eu chego lá, nós chegamos numa secretaria, que até eu fui do SICOI até um mês atrás nós chegamos na secretaria e dizemos assim olha um exemplo, o relógio ponto dessa secretaria não está funcionando correto. Vocês estão batendo o ponto a tal hora e tão saindo antes do ponto eles levam aquilo como uma ofensa e não como uma obrigatoriedade constitucional conforme a lei do município e daí tem o regime jurídico único que tá lá, no artigo 37, tem o plano de carreira do servidor público ele leva pelo lado pessoal; então tá faltando a cultura do povo, a cultura do servidor. Sempre interpreta como perseguição (ENTREVISTADO 11 – Servidor do controle interno de Santo Ângelo – modelo Gerencial).

Todos os municípios apresentam estruturas básicas, como secretarias e departamentos muito semelhantes. Pode-se identificar que o tamanho da estrutura está diretamente relacionado com o tamanho do município (a nível populacional). Entretanto, a eficiência e a efetividade não seguem a mesma lógica, tendo no sistema de informações entre as estruturas, no comprometimento dos servidores e na cultura organizacional os principais elementos.

Importante destacar a percepção do prefeito entrevistado que expõe a decisão dele em governar com duas conjunturas: a administrativa (quando se refere especialmente aos servidores e as questões técnicas e legais) e a política (quando se refere as tratativas com a comunidade e com a sua equipe de governo).

A gente precisa administrar politicamente e administrativamente não tem como fugir disso, porque o prefeito que quiser só administrar administrativamente não tem como porque depende da política, mas tu também não pode só administrar politicamente porque também não dá certo. O fato é que para a parte administrativa o controle interno é muito importante, e por isso nós respeitamos muito (ENTREVISTADO 13 – Prefeito - de São Paulo das Missões – Modelo Gerencial).

Os modelos de gestão pública auxiliam na constituição e na organização das estruturas. É possível inferir que alguns dos municípios investigados apresentam uma atenção especial ao planejamento, controle e monitoramento financeiro como uma ferramenta administrativa tanto na área financeira, quanto para verificar a efetividade do serviço público.

As políticas e ações precisam ser planejadas, cada política, cada prefeito pode ter uma forma de aplicar os recursos mesmo que seguindo uma legislação obrigatória, gasto obrigatório, 15% em saúde, 25% em educação, mas pode priorizar por exemplo, alguém pode priorizar os exames, alguém pode priorizar cirurgia, alguém pode priorizar, vamos dizer assim, o preventivo, que seriam exames preventivos; então vai ter formas, mas assim ó, como um todo o planejamento estratégico aqui ele vai sendo conduzido e nessa questão entra bastante a participação do controle interno. Todas as atividades internas necessitam de supervisão do controle interno, porque o prefeito não tem como conferir tudo (ENTREVISTADO 9 – Contador de São Paulo das Missões – Modelo Gerencial).

Outra fala permite concluir que as estruturas internas de gestão, são constituídas em parte pela percepção do gestor e isso, conseqüentemente, repercute no comportamento e nas atitudes da sua equipe de trabalho.

Eu acho que começa lá por cima no prefeito, começa por eles e esta parte eles não fazem. Ele deveria de conscientizar os secretários sabe, começa por ali, começa pelo prefeito... e o prefeito tentar repassar isso para os secretários dele que fazem a reunião todas as segunda-feira, daí assim eles deveriam de consultar, eles deveriam de ir tem um setor de compras eles deveriam ir direto no compras sabe, no setor de compras fazer as pesquisas que deveriam ser feitas assim cada um vai e compra, não funciona daí não tem gestão entende..... Eu acho que tem muito gasto desnecessário

e também, assim, muitas vezes compram ainda o mais caro, né, talvez nem é gasto desnecessário, porque talvez o que eles compram é preciso, né, mas assim ó, daí não consultam o preço eles não vão ao setor de compras entendeu, isso o prefeito ele deveria de acompanhar e cortar. (ENTREVISTADO 01 – Contador – Município de Cerro Largo – modelo Patrimonialista/Burocrático)

Estrutura interna implica também na elaboração e como é utilizado o PPA, a LDO e a LOA pelos prefeitos e secretários:

Aqui cada secretário tem que trazer, e a gente auxilia eles na parte técnica. Mas eu vejo muita cópia, eles não tem aquela ideia de parar pensar e botar num papel, isso ainda é difícil para as pessoas. Eu penso mais como formalismo, na prática os secretários não utilizam o PPA, LDO e LOA. São poucos que realmente olham assim e vem. Às vezes eu vejo que não tem gente preparada pra fazer isso, porque assim, os políticos eles trocam, os CCs eles trocam, então eles não preparam servidores, porque eu penso que isso tinha que cair na mão dos servidores, que acompanhassem esse processo, porque o CCS, tu sabe como é que é escolhido. As vezes não tem qualificação técnica nenhuma e nem interesse que a coisa aconteça. As pessoas precisam entender a necessidade do planejamento. Eu vejo a coisa ta relacionada com o conhecimento técnico e a vontade de fazer, vestir mesmo a camiseta. No nível público, precisa planejar, acompanhar, executar, prestar contas. E assim sempre estoura o orçamento (ENTREVISTADO 12 – Contador – Município de Santo Ângelo burocrático/gerencial).

O controle e a informação precisa, elaborado por uma equipe técnica e de confiança, pertence ao modelo gerencial, possibilitando a eficiência.

Quando nós assumimos, nós já iniciamos o mês de janeiro já não com volume significativo de recurso, então os 3 primeiros meses de 2009 nessa nova gestão, nós já praticamente cortamos as despesas pra ti ter um pouco de caixa pra partir do terceiro mês, ou a partir do segundo bimestre digamos assim começa fazer algum investimento com o recurso existente em caixa né. Jamais tu começou uma gestão gastando o que tu não tinha no caixa, né, tanto é que os nossos balancetes em 15 anos em 16 anos agora nuca houveram restos a pagar é de longo prazo, todos os restos a pagar eram de curto prazo que venciam em janeiro ou fevereiro que são aquelas contas normais, luz, água, telefone que a fatura só vem no mês seguinte e sempre foi feito uma provisão é de recursos para esses restos a pagar, nunca se deixou na virada de um exercício pro outro é despesa maior que a receita (ENTREVISTADO 06 – Secretário de Administração – Mato Queimado – Modelo gerencial/social).

Encontra-se na falta a seguir o controle financeiro insuficiente. Com isso repercute nas atitudes da equipe de governo, e a eficiência tende a ficar comprometida.

O tesoureiro faz o caixa e ele passa para mim o caixa e eu guardo os caixas aqui eu confiro e guardo aqui, arquivo para mim. O certo seria o tesoureiro olhar o caixa, eu confiro o caixa daí eu deveria de passar para o secretário da fazenda e o secretário leva para o prefeito dar uma olhada no caixa, mas eles não pensam nisso eu disse ainda no início para ele para o prefeito quem sabe o senhor não quer cada dia olhar o caixa, então ele não falou nada, não mostrou tanto interesse nessa parte

(ENTREVISTADO 01 – Contador – Município de Cerro Largo – modelo patrimonialista/burocrático).

A solução encontrada pelo município de Mato Queimado foi tentar reduzir ao máximo o número de cargos de confiança e aglutinar funções, que além do conhecimento por ter experiência na pasta, ainda reduz a base salarial no montante da folha.

Servidores porque essa equipe de governo ela são só secretários e prefeito e vice no caso, então é uma equipe pequena, mas que todo mundo trabalha então nosso percentual de folha é muito baixo com base nesse percentual tá sobrando mais dinheiro que nós podemos investir nas outras áreas, tipo educação, saúde, obras. Então isso é o fator que eu acho que merece destaque, porque se tu tem uma folha enxuta, só ali quanto dinheiro sobra, né, hoje, por exemplo, o vice-prefeito sempre assumiu uma secretaria, então é um secretário a menos que nós pagamos então só o que custa um secretário por ano se tu fizer esse cálculo, já dá pra (ENTREVISTADO 07 – Contador Município de Mato Queimado – modelo gerencial/social).

No entanto, fica evidente que as estratégias, bem sucedidas, são aquelas que buscam a integração entre os gestores e os servidores. Cujas chefias de departamento, assim como o prefeito, tem o acompanhamento direto com os servidores do andamento de suas atividades. É possível entender que o município ao qual o entrevistado 6 – secretário de administração município de Mato Queimado pertence, pratica essa atitude. Ao ser questionado sobre como fazer para que consiga diminuir os desperdícios e a ociosidade dos servidores apresenta uma solução bastante satisfatória.

Mas na minha visão administração pública hoje é você gerenciar o que não é teu como se fosse teu é você gerenciar algo que tu tenha responsabilidade e a obrigação de fazer correto sem ser tua e tendo consciência de o que tu tá fazendo não é pra ti, o que tu tá fazendo é pra sociedade, é para as comunidades e é para as pessoas que dependem da atividade pública e dos serviços públicos para se manterem no município e nas suas atividades (ENTREVISTADO 6 – Secretário de Administração Município de Mato Queimado – modelo gerencial/social).

Todavia, fica evidente que essa situação passa por duas dimensões: primeiro a forma pela qual são selecionados os cargos de confiança (CCs), especialmente secretários, em que muitas vezes suprime-se os critérios de competências em detrimento aos favores políticos e promessas de campanhas. Outra dimensão, passa pela inexperiência por partes dos agentes públicos eleitos e seu secretariado, o que possivelmente seria resolvido se houvesse uma normatização da formação para quem desejasse ocupar tais cargos.

De maneira especial, chama a atenção o município de Mato Queimado, que consegue praticar um modelo híbrido entre o Gerencialismo e o Social. O Gerencial, pois utiliza

ferramentas administrativas para o ambiente institucional-administrativo, em busca da eficiência na aplicação dos recursos e no controle e monitoramento das atividades. Social, pois consegue estabelecer uma sinergia entre todos os envolvidos (gestores, servidores e CCs) o que contribui para a conscientização e o comprometimento de todos em realizar o atendimento ao cidadão da melhor maneira possível.

O consenso político parece ser o grande aliado do município de Mato Queimado, proporcionando um melhor entendimento entre os partidos políticos e diminuindo os conflitos internos entre servidores e gestores.

Em suma é possível considerar que os modelos de gestão influenciam diretamente no ambiente interno da instituição. A forma como se constrói a relação entre o gestor, equipe de governo e servidores e a comunicação é onde os modelos irão interferir com mais intensidade.

O gestor precisa estar consciente de que a administração pública municipal necessita ser realizada mediante a separação de um ambiente interno (gestão institucional) e outro externo (gestão política).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para este estudo as considerações finais foram divididas em três subitens: conclusão, cujo propósito foi sintetizar os resultados de cada objetivo específico; recomendações acadêmicas para futuras pesquisas; e recomendações gerenciais, composto por diretrizes para sintetizadas com base nos pressupostos teóricos e nas observações empíricas dos municípios pesquisados, cujo propósito está em fornecer orientação para a gestão pública municipal integrada com o processo de desenvolvimento local/regional.

### 5.1 CONCLUSÃO

O presente estudo foi desenvolvido com base nas temáticas gestão pública e desenvolvimento. Nesse sentido, buscou-se analisá-las considerando os modelos teóricos de gestão pública relatados pela literatura brasileira.

Modelo de gestão pública é o conjunto de métodos administrativos executados pela direção de uma organização para atingir seus objetivos traçados. Com efeito, os modelos de gestão pública aplicados no Brasil e relatados pela literatura são o patrimonialista, o burocrático, o gerencialista e o social. Tais modelos buscaram ao longo da história aperfeiçoarem-se de acordo com as novas situações e pelas deficiências e necessidades que os modelos anteriores deixavam.

Conforme exposto neste estudo, a Constituição Federal de 1988 proporcionou uma nova configuração para os modelos de gestão pública brasileira. Ainda, regulamentou a participação da sociedade civil como um elemento dos processos decisórios nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal). No entanto, esse novo modelo de gestão, implantado por Bresser-Pereira a partir do movimento mundial da Nova Gestão Pública, ainda permite questionamentos quanto a efetividade da participação popular.

O debate atual reitera sobre a participação da sociedade nas propostas de gestão, tanto na qualidade, quanto nos espaços oportunizados ao diálogo. É a partir desse contexto que os modelos gerencialista e social apresentam suas maiores distinções. Além disso, a ruptura do patrimonialismo e da desburocratização dos processos parece ser um paradigma persistente e intrínseco as instituições públicas.

Levando em consideração os pressupostos teóricos é possível observar a superação do modelo burocrático, cujo foco estava centrado em promover eficiência através dos processos e procedimentos, sem ter por objetivo principal a busca por resultados, pelo modelo

gerencialista, cujas principais ferramentas administrativas foram trazidas do setor privado (o planejamento, o controle e o monitoramento), com o intuito de promover a eficácia nos procedimentos e eficiência nos resultados.

Por outro lado, não é possível analisar a gestão pública municipal somente levando em consideração a eficiência e eficácia dos processos, procedimentos e ferramentas administrativas. Esta análise atende satisfatoriamente as necessidades de uma organização privada, em que a amplitude das decisões submetem-se a atender as expectativas de um investidor ou de um grupo de investidores; em que o alvo das ações está em um mercado consumidor potencial e de uma fração da sociedade capaz de arcar com o ônus financeiro para atender as suas necessidades.

Contudo, as decisões de uma gestão pública municipal remetem a uma amplitude ainda maior, pois o foco está em atender as necessidades da sociedade como um todo. Criar estruturas e infraestruturas que promovam melhores condições de vida e que promovam o bem estar social.

Por essa razão, é possível inferir que a gestão pública municipal pode ser subdividida em dois ambientes de análise: um o ambiente interno organizacional, cujas principais ferramentas administrativas utilizadas buscam a eficiência e a eficácia dos processos, remetendo a dimensões estruturais, de organização e de controle; e outro o ambiente externo organizacional, que neste caso, pode ser entendido como a gestão política, pois é nesse ambiente que serão tomadas as decisões que produzirão os maiores reflexos para a população, remetendo a dimensões sociopolíticas e desenvolvimento.

É nesse ambiente que o modelo de gestão social concentra suas principais reflexões, entendendo que o modelo gerencialista não consegue promover a participação social efetiva, capaz de romper com características do modelo patrimonialista, em que interesses pessoais e partidários sobrepõe-se às necessidades da população.

Nesse contexto, o presente estudo tem por **objetivo geral analisar as experiências de gestão de cinco municípios do COREDE Missões, visando identificar suas características constitutivas e as aproximações com os modelos de gestão presentes na tradição brasileira, bem como suas repercussões nas dinâmicas de desenvolvimento.**

Para a construção do referencial teórico, além da pesquisa bibliográfica tradicional, em livros e periódicos, optou-se em utilizar o método da revisão sistemática integrativa, buscando associar elementos de interação entre as duas temáticas propostas para este estudo. Com isso, traçou-se estratégias de buscas e de filtros em bases de dados disponíveis virtualmente e reconhecidas cientificamente, a exemplo de SCOPUS, SCIELO e Web OF Science.

Com base na metodologia qualitativa e no método analítico-dedutivo, buscou-se interpretar as informações coletadas através das entrevistas *in locus* nas prefeituras municipais dos municípios de Cerro Largo, Giruá, São Paulo das Missões, Santo Ângelo e Mato Queimado. Para atender aos objetivos específicos, utilizou-se a análise das administrações públicas municipais por meio de quatro dimensões: a dimensão econômico-financeira; a dimensão institucional-administrativa; a dimensão sociopolítica e a dimensão desenvolvimento. A partir disso, classificou-se as características de cada modelo separando-as de acordo com cada dimensão.

Em relação ao **primeiro objetivo específico, que consistia em analisar as congruências da realidade encontrada nos municípios selecionados, com as características de cada modelo à luz da literatura corrente**, verificou-se que nos municípios analisados encontra-se um certo hibridismo em relação aos modelos de gestão pública. Isso se explica em virtude da subdivisão da gestão pública em dois ambientes organizacionais, como explicado anteriormente, e as demandas que, muitas vezes, são impostas em uma hierarquia vertical, sendo de esferas governamentais estaduais ou federais, as quais seguem a um modelo gerencialista desde a CF/1988. Essas situações sobressaem ao modelo de gestão adotado pelo prefeito e sua equipe de governo.

No município de Cerro Largo, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa destacam-se características do modelo burocrático, cuja preocupação concentra-se em alcançar a eficiência dos processos e solucionar os problemas com base na percepção do gestor. É possível identificar, ainda, um distanciamento entre os processos de controles e monitoramento e o processo de gestão, caracterizando um ação burocrática, ou seja, um procedimento tecnicista em que as ferramentas de gestão são utilizadas para cumprir exigências legais e não para tomada de decisão.

Na dimensão sociopolítica e de desenvolvimento aparece a alternância de características dos modelos patrimonialista e burocrático, uma vez que há um distanciamento da participação da sociedade e de credibilidade dos locais pré-estabelecidos para o exercício da cidadania participativa. Além disso, a elaboração e aprovação das peças orçamentárias remetem a um cumprimento de exigências legais e que no momento das ações são muitas vezes ignoradas pelos gestores e equipes de governo. Com efeito, os entrevistados associam o processo de desenvolvimento ao assistencialismo, a busca de recursos externos e o crescimento econômico (PIB) como forma de promovê-lo.

No município de Giruá, a partir da análise das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, foi possível identificar a presença de características dos modelos

patrimonialista e burocrático, visto que a preocupação maior está em atender as obrigações legais das esferas estaduais e federais. Os entrevistados, por algumas vezes, salientam a necessidade de haver um melhor monitoramento das atividades desenvolvidas pelos servidores e equipe de governo, as quais por muitas vezes são realizadas mediante formalismo e nepotismo.

A dimensão sociopolítica e de desenvolvimento, para o município de Giruá, ratifica os modelos apresentados nas duas dimensões anteriores, ou seja, o patrimonialista e o burocrático. As características remetem a uma gestão cuja participação popular permanece inerente ao processo de decisão sobre as demandas e prioridades para o município em questão. Além disso, a racionalidade técnica se sobrepõe, muitas vezes, às necessidades reais da sociedade local.

Em ambos os municípios, Cerro Largo e Giruá, os entrevistados possuem uma compreensão de como poderia ser proporcionado o processo de participação da população, especialmente na dimensão sociopolítica, porém não conseguem encontrar formas de romper com o paradigma do personalismo e do assistencialismo.

Por outro lado, percebe-se a ineficiência dos canais de comunicação entre os ambientes internos e externos da instituição, assim como a elaboração das peças orçamentárias voltadas a atender as exigências legais e não para ser utilizada como ferramenta administrativa. Há uma supervalorização da gestão política em detrimento a gestão administrativa, o que acaba por refletir em ações que remetem aos modelos patrimonialista e burocrático.

No município de Santo Ângelo, na dimensão econômico-financeiro e institucional-administrativo, tem-se a transição do modelo burocrático para o gerencialista, pois compreende-se a necessidade da eficiência e eficácia estarem atreladas à efetividade dos resultados. Isso significa que a otimização de recursos é importante, porém desde que promova resultados, que neste caso significam melhores condições de vida a população.

Quanto as dimensões sociopolítica e desenvolvimento, o município de Santo Ângelo encontra-se em uma fase de transição do modelo patrimonialista para o gerencialista. Nas falas dos participantes da pesquisa é possível observar que as características norteadoras das ações de governo municipal estão relacionadas a buscar uma maior aproximação com a sociedade e a promover mecanismos (como o planejamento estratégico) para fortalecer a continuidade dos projetos e políticas públicas. Ainda, para a promoção do desenvolvimento associam a continuidade das ações entre trocas de governo e a compreensão da integração de

todas as áreas para promover melhores condições de vida para a população, o que definem como sendo desenvolvimento.

Com base na dimensão Econômica-Financeira e Institucional-administrativa, encontra-se no município de São Paulo das Missões a eficiência e a eficácia como elementos norteadores da equipe de governo e dos servidores municipais. É possível identificar, ainda, que na pessoa do prefeito também se percebe a mesma preocupação. Além disso, utiliza-se como estratégia para obter êxito estar cercado de pessoas competentes e atentas as inovação. De maneira geral, a equipe técnica está muito presente nas discussões e parece ter um espaço de grande importância na gestão municipal. Com isso, elementos de administração profissional e de técnicas de planejamento e controle trazidas do setor privado marcam fortemente este modelo de gestão.

Nas dimensões sociopolítica e desenvolvimento, o município de São Paulo das Missões apresenta uma alternância entre o modelo patrimonialista e gerencial. A força política parece ainda prevalecer em muitas tomadas de decisões. No entanto, é possível observar a preocupação dos entrevistados em garantir que a população tenha melhores condições de vida.

O município de Mato Queimado, na dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa, remete ao modelo gerencialista, pois é unanimidade entre os entrevistados a compreensão de uma cultura organizacional que priva pela economia do desperdício.

Mesmo tratando-se de um município pequeno, com um orçamento anual relativamente mais baixo, Mato Queimado consegue apresentar resultados melhores que muitos municípios com orçamentos de volumes bem mais expressivos. Portanto, o aumento da receita é importante, porém o que realmente garante a eficiência é o comprometimento de todos em não haver desperdícios.

Outro fator importante, associado a estas dimensões, está na seleção da equipe de governo por competência, e não por indicações políticas. Conforme os entrevistados deste município, o diferencial está em ter pessoas competentes trabalhando em equipe, procurando fazer uma administração profissional.

Nas dimensões sociopolítica e desenvolvimento, o município de Mato Queimado destaca-se por apresentar um processo político diferenciado dos demais municípios estudados. O consenso político acaba sendo um facilitador do processo de diálogo entre o governo e a sociedade. Este município pratica o modelo de gestão social, procurando promover o desenvolvimento integrado a participação efetiva da população. Configurando um processo de democracia deliberativa.

Compreendendo o desenvolvimento como Sen (2010), o desenvolvimento humano está diretamente ligado a capacidades, e nesse caso entendido como oportunidade que os cidadãos têm para escolher aquilo que desejam e valorizam fazer. Uma liberdade que dá autonomia e poder racional para inserir o agente no processo de desenvolvimento, de modo que ele seja capaz, por meio da emancipação, de decidir o que é melhor. É possível entender que o único município dos estados que os entrevistados apresentaram características semelhantes ao proposto acima, é o de Mato Queimado, cuja falas dos entrevistados remetem a uma cultura participativa, de credibilidade e de confiança nos espaços disponibilizados a este diálogo entre a sociedade e o governo municipal.

**O segundo objetivo específico consistiu em apresentar as características constitutivas das propostas de políticas públicas dos municípios selecionados com base nos modelos de gestão pública.** Para tanto, buscou-se subsídios nas entrevistas coletadas que pudessem conduzir a uma análise de como as decisões sobre prioridades de ações são tomadas nos municípios investigados.

Em relação as características que os municípios selecionados apresentam quanto a elaboração de políticas públicas, é possível constatar que os municípios de Cerro Largo e Giruá possuem uma centralização do poder de tomada de decisão na hegemonia partidária, configurando um modelo patrimonialista que persiste ao longo dos processos de transformação históricos.

Em relação ao Município de São Paulo das Missões, é possível perceber a preocupação em coletar informações da população. No entanto, na tomada das decisões ainda prevalece a centralização e a eficiência no gasto dos recursos como sendo a prioridade, prevalecendo, pois, um modelo burocrático.

Em relação ao município de Santo Ângelo, os entrevistados são unânimes em afirmar que a gestão em exercício apresenta uma abertura às solicitações dos munícipes, e que possivelmente será retomada a busca de informações nas comunidades para a definição das prioridades, o que configura como um modelo gerencial.

Em Mato Queimado, configura-se um modelo social para elaboração das políticas públicas, pois é possível compreender que a sociedade realmente participa do processo, por meio da inserção dos munícipes na formulação e na implementação de políticas públicas.

**No terceiro objetivo específico procurou-se identificar as possíveis consequências dos modelos adotados pelos municípios selecionados para as estruturas internas de gestão.** Neste sentido, identificou-se que o controle interno passa a ser o grande aliado dos

gestores para conseguir acompanhar a operacionalidade das prefeituras. Além disso, as estruturas internas são contempladas pela dimensão institucional-administrativa.

Observando os municípios de Santo Ângelo, de São Paulo das Missões e de Mato Queimado, na dimensão institucional-administrativa, estes tendem a seguir o modelo gerencialista. Nesses municípios é possível perceber a presença do controle interno como mecanismo de controle e monitoramento das ações tanto dos servidores, quanto daqueles que ocupam cargos de confiança.

Nos municípios em que na dimensão institucional-administrativa segue-se o modelo burocrático, como no caso de Cerro Largo e Giruá, o controle interno sofre muita resistência, pois é visto como um obstáculo, um “estorvo”, no processo de gestão.

Todos os municípios apresentam estruturas internas básicas, como secretarias e departamentos muito semelhantes. Pode-se identificar que o tamanho da estrutura está diretamente relacionado com o tamanho do município (a nível populacional). Entretanto, a eficiência e a efetividade não seguem a mesma lógica, tendo no sistema de informações entre as estruturas, no comprometimento dos servidores e na cultura organizacional os principais elementos.

Com base nas análises elencadas, foi possível constatar que não existe um modelo único que possa atender a todas as necessidades de uma gestão pública municipal, visto que a realidade é formada por elementos complexos e, muitas vezes, intangíveis. A materialização da gestão pública, entendida como sendo as propostas e planos de ação, somente atinge o seu objetivo quando produz resultados efetivos à população e, conseqüentemente, a promoção do desenvolvimento.

## 5.2 RECOMENDAÇÕES ACADÊMICAS

O presente estudo limitou-se em estudar a relação da temática desenvolvimento levando em consideração o modelo de gestão adotado por cada um dos municípios analisados e a compreensão dos gestores de como promover o desenvolvimento. Diante desse contexto sugere-se que em futuras pesquisas aprofundem-se as análises sobre a promoção efetiva do desenvolvimento.

Nesse intuito, sugere-se como futuras pesquisas o aprofundamento de análises que busquem compreender a relação entre os dois ambientes organizacionais de uma prefeitura municipal. Assim como, os mecanismos de aprimoramento da cultura participativa e da cidadania participativa.

Outra fonte de pesquisa relacionada com o presente estudo remete ao município de Mato Queimado, cujo o consenso político apresenta elementos satisfatórios para a prática do modelo de gestão social.

Ainda, julga-se importante difundir a relação do controle interno com o processo de eficácia na gestão pública e na busca da otimização de recursos. Nesta mesma linha de pensamento, orienta-se a investigação e análise das competências dos gestores municipais e como estes são formados na região do COREDE Missões/RS.

Por conseguinte, entende-se que as principais contribuições desta pesquisa remetem à academia, especialmente por apresentar uma revisão sistemática integrativa das temáticas gestão pública municipal e desenvolvimento, que culminou no estado da arte dessas temáticas. Como também em despertar futuras pesquisas relacionadas aos temas discutidos nesse estudo.

### 5.3 RECOMENDAÇÕES GERENCIAIS

Com base nos resultados desta dissertação apresentam-se observações importantes para a gestão pública municipal focada na promoção do desenvolvimento local/regional.

Entende-se que a gestão pública municipal deve ser analisada sob duas óticas – o ambiente interno e o ambiente externo. O primeiro refere-se a instituição, Prefeitura Municipal, cujo o enfoque recai sobre a eficiência e a eficácia dos recursos, humanos e financeiros. O segundo, visto como o ambiente de integração entre o governo e a sociedade, ou seja, o ambiente político.

Para o ambiente interno sugere-se que as análises sejam orientadas pelas características do modelo gerencialista nas dimensões institucional-administrativa e econômica-financeira. A preocupação do gestor público deve estar centrada em exercer a função de administrador planejando, organizando, dirigindo e controlando toda a prefeitura, como uma instituição organizacional, cuja missão remete a proporcionar a população melhores condições de vida.

Diretrizes para a administração do ambiente interno:

a) Econômico-Financeiro:

- I) Utilizar o orçamento como instrumento de tomada de decisão. Requer um processo de elaboração consciente e comprometido;
- II) Uso de ferramenta eficaz para o controle e monitoramento diário das entradas e saídas de caixa, por exemplo, o fluxo de caixa;

- III) Acompanhamento diário pelo Prefeito do fluxo de caixa;
- IV) Integração entre o setor de finanças (Secretaria/Departamento...) e o Executivo (toda a equipe de governo);
- V) Priorizar a manutenção do setor específico responsável pela captação de recursos externos.

b) Institucional-Administrativo

- I) Equipe técnica qualificada (treinamento constante);
- II) Integração do Executivo com o Departamento de controle interno (*staff* de controle e monitoramento);
- III) Liderança horizontalizada com foco na motivação (requer a participação de todos, servidores e equipe de governo);
- IV) Descentralização da tomada de decisão, da responsabilização e do comprometimento;
- V) Imparcialidade, requer a seleção de equipe de governo, especialmente secretários, pelo critério de competência;
- VI) Ferramentas de controle e monitoramento da eficiência, eficácia e efetividade do serviço público.

Para o ambiente externo, sugere-se que as análises sejam orientadas pelas características do modelo social na dimensão sociopolítica. Nesse ambiente a preocupação do gestor deve estar em integrar o governo e a sociedade de forma a superar a resistência de elementos do modelo patrimonialista. As diretrizes para esse ambiente são:

- I) Estimular a participação da sociedade no processo de tomada de decisão, de priorização e elaboração de políticas públicas, com base na cultura participativa;
- II) Fortalecer os conselhos municipais e outras estruturas de participação popular efetiva, fomentando a consciência coletiva e a visão sistêmica;
- III) Integrar a sociedade no processo de elaboração do PPA, LDO e LOA, através de métodos como audiências públicas e orçamento participativo;
- IV) Utilizar as ferramentas de planejamento (PPA, LDO e LOA) para a tomada de decisão, superando os interesses políticos e de classes;
- V) Permitir a transparência das prestações de contas para o monitoramento e controle da população, afim de promover a credibilidade e a confiança da cidadania participativa.

Com esta dissertação pretendeu-se contribuir para com os gestores e servidores públicos municipais, oferecendo a estes um conjunto de informações que possam motivar a busca por melhores serviços públicos, melhores estruturas administrativas e gestões públicas que promovam a efetividade das ações e o desenvolvimento dos municípios. Além disso, espera-se despertar os cidadãos para a reflexão e a conscientização no que tange a sua participação nos rumos do desenvolvimento e das políticas públicas municipais.

## REFERÊNCIAS

- ALLEBRANDT, S. L. et al. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro. v. 9, n. 3, p.914–945, 2011.
- ALMOND, G. A.; VERBA, S. **La Cultura Política**. Disponível em: <<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/professores/lecturas/almondverba.pdf>> Acesso em: 12 jun.2016.
- ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.
- ARAGÃO, C. V. de. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio**. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/vsalasroldan/burocracia-eficincia-e-modelos-de-gestao-publica>>. Acesso em: 20 maio 2016.
- ARAÚJO, P. G. DE; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Revista de Administração Pública**, v.46, n.5, p.1179-1199, 2012.
- ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência Saúde Coletiva**. v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.
- ATLAS Socioeconômico Rio Grande do Sul. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs**. Disponível em: <[http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/MAPAS\\_A4\\_Missoes.pdf](http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/MAPAS_A4_Missoes.pdf)>. Acesso em: 04 mai. 2016.
- BANDEIRA, P. S. **As mesorregiões no contexto da nova política federal de desenvolvimento regional: considerações sobre aspectos institucionais e organizacionais**. Rio de Janeiro: UFRGS/CEDEPLAR, 2004.
- BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41, Juiz de Fora, **Anais...**, SOBER: Juiz de Fora, 2003.
- BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.
- BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. A.; Macedo, M; **O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais, gestão e sociedade**. Belo Horizonte. v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.
- BOULLOSA, R.; SCHOMMER, P, C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 3, 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...**, Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.
- BOULLOSA, R.; SCHOMMER, P, C. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. (Org.) **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública** Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF>>. Acesso em: 23 maio 2017.

BRAUN, C. C.; MUELLER, R.R. A gestão do conhecimento na administração pública municipal em Curitiba com a aplicação do método OKA - Organizational Knowledge Assessment. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. v. 48, n. 4, p. 983-1006, 2014.

BRELÀZ, G. de; ALVES, M. A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010) **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 47, ano 4, p. 803-826, 2013

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

\_\_\_\_\_. In Bresser-Pereira e Spink, orgs. (1998). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 9-30, 2007.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 2-28, jan./abr. 1996.

CANÇADO, A. C. **Gestão social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Para Além do Leito do Procusto: considerações ontológicas e epistemológicas acerca da gestão social. In: TENÓRIO, F. G (Org.). **Uma Alternativa: Gestão social**. Ijuí: Unijuí, 2016. cap. 4, p. 103-140.

CARVALHO, M. C. A. **A participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Pólis, 1998.

CASTRO, J. A. de et al. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005**. Texto para discussão n. 1.324. Brasília: Ipea, 2008.

CASTRO JUNIOR, O. A. **Aspectos jurídicos da gestão municipal**. Disponível em: <[www.ibradd.com.br](http://www.ibradd.com.br)>. Acesso em: 14 abr. 2017.

CERRO LARGO. **História do Município**. Disponível em <<http://www.cerrolargo.rs.gov.br/site/conteudos/2039-historia>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

CIDADE-BRASIL. **Cidades e Municípios Brasileiros**. <<http://www.cidade-brasil.com.br>>. Acesso em: 25 maio 2017.

COSTA, C. C. M. et al. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. v. 49, n. 5, p. 1319-1347, 2015.

COSTA, F.L.; CUNHA, A.P.G. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos. In: VERGARA, S.C.; CORRÊA, V.L.A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 217-221.

DALLABRIDA, V. R.; **O desenvolvimento regional: a necessidade de novos paradigmas**. Ijuí: Editora Unijuí, 2000.

DEMO, P. Participação e planejamento: arranjo preliminar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.25, n.3, 31-54, jul/set, 1991.

DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Revista de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, 1992.

FEE - Fundação de Economia e Estatística. **Corede Missões**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Miss%F5es>>. Acesso em: 04 jun. 2016.

FISCHER, T.; MELO, V. P. Organizações e interorganizações na gestão do desenvolvimento sócio-territorial. **Revista Organizações e Sociedade**. Salvador: EAUFBA, v.11, 2004.

FORESTER, J. Teoria crítica e análise organizacional. **Plural**, v. 1, p. 131-148, 1994.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definindo Gestão Social. In: SILVA J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (Ed.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008. p. 27-37.

FREITAS JUNIOR, D. B. DE. **Avaliação Da Administração Pública Gerencial Em Municípios Por Meio De Indicadores**. 2009. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2009.

FREITAS JUNIOR, D. B. DE; PEREIRA, J. R. Administração Pública Gerencial em Municípios Mineiros: Uma Avaliação por Meio de Indicadores. Anais **Anais EnANPAD**, p. 1-16, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIRUÁ. **História de Giruá**. Disponível em <<http://www.girua.rs.gov.br/site/conteudos/153-historia>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) - EAESP/FGV, Curso de Administração Pública e Governo, São Paulo, 2009.

GOMES, G. da S. et al. Residência Social & EaD: alternativas multireferenciais nos estágios de graduação na UNITINS. In: CANÇADO, A. C.; SILVA JR, J. T.; SCHOMMER, P. C., RIGO, A. S. (Org.) **Os desafios da formação em gestão social**. Palmas-TO: Provisão, 2008.

GUIMARÃES, T. DE A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **RAP**, v. 34, n. 3, 2014.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. O que significa democracia deliberativa? **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais** — RBEC, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 17-78, jan./mar. 2007.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, v. 2, 1987.

\_\_\_\_\_. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. **Líbero**, São Paulo, ano XI, n. 21, p. 9-20, jun. 2008.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Revista de Engenharia Sanitária**, v. 12, n. 13, p. 284-295, jul./set. 2007.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios**. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatística/economia/perfilmunic/default.shtm>>. Acesso em: 05 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Cidades**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 8 abr. 2017.

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D.; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro, n. 49, p. 1059-1079, jul./ago. 2015

KLIKSBERG, B. Um novo paradigma em Gestão Pública. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 475-490, 2015.

LIZUKA, E. D.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; AGUERRE, P. Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida - São Paulo. **EBAPE.BR**. Rio de Janeiro. v. 9, n. 3, p.748-779, 2011.

MACIEL, V. F.; PIZA, C. C. de T.; PENOFF, R. N. Desigualdades Regionais e Bem-Estar no Brasil: Quão eficiente tem sido a atividade tributária dos Estados para a Sociedade? **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 33, p. 22-48, 2009.

MAGRO, D.; PINTO, M. D. S. Os efeitos da nova gestão pública na produção de conhecimento científico. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**, v.2, n.2, p. 78-89, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: com foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas no Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas. 2000.

MATO QUEIMADO. **Histórico do Município**. Disponível em <<http://www.matoqueimado-rs.com.br/site/conteudos/765-historico-do-municipio>>. Acesso em: 30 de mar. 2017.

MENEZES, A. M. F. **O processo de descentralização e as contas públicas**: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas (Tese de doutorado). Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2002.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research in practice**: examples for discussion and analysis. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.

MINAYO, M. C. et al. **Pesquisa social**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo**: oposição ou complementaridade? *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.

MINTZBERG, H; QUINN, J. B. **O Processo da Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MOISÉS, J. A. Cultura Política, Instituições e Democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 23, nº 66, p.11-44, fev. 2008.

MOTTA, P. R. **Avaliação da Administração Pública**: Eficiência, Eficácia e Efetividade. FUNDAP, 1990.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, G. B. de; LIMA, J. E. de S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, maio/dez. 2003.

OLIVEIRA, V. A. R. de; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. Gestão social e esfera pública: aproximações teóricoconceituais. **Cad. EBAPE.BR [online]**, v.8, n.4, p. 613-626, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão Social. **RAE**, v. 45, p. 36-49, 2005.

\_\_\_\_\_. **Por uma Nova Gestão Pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

\_\_\_\_\_. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Disponível em: <[www.uece.br/cev/index.php/arquivos/doc\\_download/66-texto2](http://www.uece.br/cev/index.php/arquivos/doc_download/66-texto2)>. Acesso em: 26 maio 2016.

PASCARELLI, M. F. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança.** SÃO PAULO, DVS, 2011.

PASE, H. L.; SANTOS, E. R. Capital social e políticas públicas na América Latina. In: BAQUERO, Marcello (Org.). **Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina.** Porto Alegre: UFRGS, 2011. v. 1, p. 69-93.

PETTER, R. L.; PETTER, V. L.; QUADROS, F. A. S. Desenvolvimento territorial: uma análise espacial e sua relação com a ruralidade. **Revista Brasileira de Agroecologia**, Brasília, v.2, n.1, fev. 2007.

PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. (Org.) **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda.** Recife: UNIVASF, 2010.

PORTAL DO COOPERATIVISMO FINANCEIRO. **A Sicredi Pioneira RS, primeira Cooperativa de Crédito da América Latina completará 110 anos de atividades em 2012.** Disponível em: <<http://cooperativismodecredito.coop.br/2012/01/a-primeira-cooperativa-de-credito-da-america-latina-completara-110-anos-de-atividades-em-2012/>>. Acesso em: 28 maio 2017.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

RAMOS, A. D. **A formação histórica dos municípios da região das missões do Brasil.** Santo Ângelo, 25 de janeiro de 2006.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro. v. 41, n. 2, p. 255-271, 2007.

RS. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. **Perfil socioeconômico COREDE Missões.** 2015. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/28140705-perfis-regionais-2015-missoes.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

SANTO ÂNGELO. **História do Município.** Disponível em <<http://www.santoangelo.rs.gov.br/municipio.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 39-77.

SANTOS, E. R.; NUNES, M. F. Capital social e políticas públicas: um estudo comparado no Vale do Rio dos Sinos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 129-149, jan./fev. 2016.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SÃO PAULO DAS MISSÕES. **História do Município**. Disponível em <<http://www.saopaulodasmissoes.rs.gov.br/site/conteudos/174-historia-do-municipio>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

SCHOMMER, P. C. Gestão Pública No Brasil: Notícias do Teatro de Operações. **RAE**, v. 43, n. 4, p. 102-107, 2003.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: CIA das Pedras, 2000.

SILVA, A. de A. P. **Eficiência na alocação de recursos públicos e qualidade de vida nos municípios mineiros**. 2009. 138 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SOUSA, M. C. de; LIMA, P. V. P. S.; KHAN, A. S. Mecanismos de gestão municipal e a promoção dos direitos humanos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 985-1009, jul./ago. 2015.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

TAYLOR, S. J.; BOGDAN, R. **Introduction to qualitative research methods: a guidebook and resource**. New York, NY, USA, 1997.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-105.

TEIXEIRA, A. A. **O uso das novas tecnologias de informação e comunicação e as informações públicas nas gestões municipais: o caso do estado do Ceará, Brasil**. In: Congreso Online del Observatorio para la Cíbersociedad, II, 2004. Disponível em: <[www.cibersociedad.net/congres2004/grups/fitxacom\\_publica2.php?idioma=en&id=648&grup=94](http://www.cibersociedad.net/congres2004/grups/fitxacom_publica2.php?idioma=en&id=648&grup=94)>. Acesso em: 24 out. 2016.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão Pública e Cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista Administração Pública**, v.31, n.4, jul/ago, p. 101-125, 1997.

\_\_\_\_\_. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, jan.jun, ano/vol. 3, n. 005. Unijuí, Ijuí, pp. 101-124, 2005.

\_\_\_\_\_. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). **Revista Administração Pública**, v.40, n.6, dez., 2006.

\_\_\_\_\_. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista Administração Pública**, v. 32, n. 5, set./out., p. 7-23, 1998.

\_\_\_\_\_. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

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

VASCONCELLOS, M. A; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VIDAL, S. M. S. C. Gestão território em Santos, SP, e sua interface portuária: apontamentos visando à definição de uma nova relação. In: Encontro nacional de Pós-Graduação em Administração, 28, Curitiba, **Anais...**, ENANPAD: Curitiba, 2004.

VIZEU, F. Ação comunicativa e estudos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 4, out./dez., p. 10-21, 2005.

WESZ JUNIOR, V. J. Desenvolvimento territorial com agroindústrias familiares. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43, Ribeirão Preto, **Anais...**, SOBER: Ribeirão Preto, 2005.

WOSNIAK, F. L.; REZENDE, D. A. Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.46, n.3, p. 795-816, maio/jun. 2012.

XAVIER, T. R. **Regionalização e desenvolvimento: um estudo de caso de um consórcio intermunicipal**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

**APÊNDICES**

APÊNDICE A	ROTEIRO DE ENTREVISTA
APÊNDICE B	TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)
APÊNDICE C	DECLARAÇÃO DE CIÊNCIA E CONCORDÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS
APÊNDICE D	PASSOS DA ELABORAÇÃO DA REVISÃO SISTEMÁTICA INTEGRATIVA

## **APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA**

### **1 – Perguntas Pessoais e de Percepção em relação às temáticas:**

- 
- Cargo: (Prefeito, Vice-Prefeito, Responsável por elaborar PPA, LDO, LOA, Responsável pelos Recursos humanos)
- Escolaridade:
- Sexo:
- Idade:
- Como ingressou nesta instituição: (Eleição, decisão do partido, indicação, convite, concurso, contrato temporário, ou outras...)
- Tempo de Trabalho na Função:
- Possui experiências anteriores (cargos e funções ocupadas):
- Descreva sua trajetória na vida pública:
- Fale sobre o que você considera ser desenvolvimento:
- Fale o que você considera ser a administração pública:

### **2 – Caracterização dos modelos de gestão pública municipal:**

- Fale o que você considera ser a administração pública:
- Na sua visão, qual o maior problema do seu município:
- Qual a forma de ingresso na prefeitura: (concurso público, contrato temporário, outras...)
- Qual a forma de provimento de cargos em comissões ou conselhos: (indicação dos partidos, nomeação pessoal do prefeito, indicação pelos funcionários mais antigos, recrutamento interno, Participação voluntária, competência, outras...)
- Como as principais informações da prefeitura são selecionadas e obtidas: (esporádica e eventual, sistemática individualmente, esporádica e coletiva, sistemática e coletiva...)
- O que você considera uma gestão pública eficiente:
- Na sua opinião, qual a função de um conselho municipal:
- Você considera o planejamento uma ferramenta importante?
- Existe planejamento para a definição das políticas públicas do seu município?
- Como são elaborados o PPA, a LDO, e a LOA em seu município? Quem participa? A população interage?

- Você considera importante a continuidade dos projetos e programas após a sucessão de governantes municipais?
- Como são definidas as prioridades dos projetos e programas?

• **3 – Consequências para as estruturas internas de gestão pública municipal:**

- Existe comunicação e compartilhamento de conhecimento entre os diversos setores da prefeitura?
- Qual a participação do prefeito, vice-prefeito e secretários nos processos internos?
- Como você considera ser a participação do prefeito e de seus secretários no processo de gestão pública municipal?
- Existe capacitação continuada dos servidores públicos municipais? Explique como é feito e com que frequência:
- Existe algum tipo de avaliação de desempenho para os servidores públicos municipais?

**4 – Consequências para o processo de desenvolvimento local:**

- Como você considera que a prefeitura possa colaborar para o desenvolvimento do município?
- Quais as variáveis que você considera ser fundamentais para o processo de desenvolvimento em seu município?
- O cidadão participa das decisões em relação aos rumos do município? Se sim, de que forma? As decisões são tomadas com base nas orientações dos cidadãos?
- Existe mecanismo para medir satisfação do cidadão em relação à administração pública municipal?
- Os planos e ações são comunicados ao cidadão? Se sim, de que forma?

**APÊNDICE B: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO  
(TCLE)**

**MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE CINCO  
MUNICÍPIOS DO COREDE MISSÕES NO RIO GRANDE DO SUL**

Prezado participante,

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa Modelos da Administração Pública Municipal de cinco municípios (Cerro Largo, Giruá, Mato Queimado, São Paulo das Missões e Santo Ângelo) que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento da Missões/RS, desenvolvido pelo aluno Jorge Adalberto Schommer, discente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus de Cerro Largo, sob orientação da Professora Dra. Louise de Lira Roedel Botelho, e coorientação do Dr. Edegar Rotta.

O objetivo central do estudo é analisar as experiências de gestão dos cinco municípios do COREDE Missões/RS, visando identificar suas características constitutivas e as aproximações com os modelos de gestão presentes na tradição brasileira, bem como suas repercussões nas dinâmicas de desenvolvimento local. Ao desenvolver esta pesquisa pretende-se auxiliar na conscientização da importância de uma gestão pública municipal de qualidade, quebrando paradigmas e ampliando a visão dos gestores e servidores públicos municipais. Além disso, alertar para a necessidade do exercício da cidadania participativa, principalmente, no processo de elaboração das políticas públicas municipais para que o cidadão seja sujeito ativo do processo de desenvolvimento local e regional.

O convite a sua participação se deve ao fato de estar desempenhando a função de Gestor Público, ou responsável pela elaboração do PPA, LDO e LOA, ou responsável pelo Departamento de Recursos Humanos. Sua participação não é obrigatória e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como desistir da colaboração neste estudo no momento em que desejar, sem necessidade de qualquer explicação e sem nenhuma forma de penalização. Você não será penalizado de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desista da mesma. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa. Você não receberá remuneração e nenhum tipo de recompensa nesta pesquisa, sendo sua participação voluntária.

Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas. Qualquer dado que possa identificá-lo será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa e o material armazenado em local seguro.

A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar do pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

A sua participação consistirá em responder perguntas de um roteiro de entrevista sobre os Modelo de Administração Pública Municipal e o Desenvolvimento Local, a ser realizada em seu ambiente de trabalho, através de um roteiro semiestruturado. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente uma hora. A entrevista será gravada somente para a transcrição das informações e somente com a sua autorização. As entrevistas serão transcritas e armazenadas em arquivos digitais e todo material será mantido em arquivo digital, por um período de cinco anos.

Assinale a seguir conforme sua autorização:

Autorizo gravação

Não autorizo gravação

O benefício relacionado com a sua colaboração nesta pesquisa é o de receber após o término do estudo, o retorno dos resultados, a fim de que os gestores e servidores públicos tenham conhecimento sobre as descobertas da pesquisa e assim consigam reavaliar suas práticas de gestão. Além disso, o fato de participar da entrevista, será um momento oportuno que permitirá o diálogo e a reflexão sobre os temas gestão pública e desenvolvimento.

Julga-se que há grau de risco ao participante da pesquisa, pois o mesmo poderá sentir-se constrangido ou desconfortável ao responder alguma (as) questões. Se nesse caso, o respondente preferir, poderá solicitar ao pesquisador que lhe forneça uma folha de papel para que escreva a sua resposta, sem a presença da entrevistadora. Ainda se achar conveniente, poderá entregar em envelope lacrado. Porém em todas as circunstâncias é facultado ao participante responder ou não às interrogações. Será preservado o diagnóstico da pesquisa e mantido em absoluto sigilo as respostas, sem que seja possível a relação entre os respondentes, proporcionando assim a diminuição dos riscos acima expostos. É importante que o participante entenda que o entrevistado compreenda que ao responder os questionamentos estará sujeito a expor suas percepções e disponibilizará informações relevantes aos modelos de administração pública dos municípios. Todavia, que este pesquisador estará sempre preocupado em diminuir o máximo de riscos e constrangimentos

possíveis nesse processo. No entanto, é importante ressaltar, que para reduzir os riscos e constrangimentos, o entrevistado poderá optar em não responder determinado questionamento ou mesmo recusar-se a participar da pesquisa, a qualquer momento. Além disso, o sigilo será preservado e as considerações e análises serão sempre de maneira generalizada. De acordo com o que for questionado e conforme a preferência do entrevistado, a entrevista pode ser realizada em um local reservado, evitando o desconforto do respondente aos questionamentos. Os resultados serão divulgados em eventos, publicações científicas e em dissertação, mantendo sigilo dos dados pessoais.

Caso concorde em participar, uma via deste termo ficará em seu poder e a outra será entregue ao pesquisador. Não receberá cópia deste termo, mas apenas uma via. Desde já agradecemos sua participação!

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20 \_\_\_\_.

---

JORGE ADALBERTO SCHOMMER

Pesquisador Responsável

Contato profissional com o pesquisador responsável:

Tel: (055-3359 1872) ou (055-99177 9225)

e-mail: [schommerjas@gmail.com](mailto:schommerjas@gmail.com)

Endereço para correspondência: (Rua Daltro Filho, nº 1110, centro, Cerro Largo – RS, CEP 97900-000)

“Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFFS”:

Tel e Fax – (0XX) 49 – 2049-3745

e-mail: [cep.uffs@uffs.edu.br](mailto:cep.uffs@uffs.edu.br)

[http://www.uffs.edu.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2710&Itemid=1101&site=proppg](http://www.uffs.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2710&Itemid=1101&site=proppg)

Endereço para correspondência: Universidade Federal da Fronteira Sul/UFFS - Comitê de Ética em Pesquisa da UFFS , Rua General Osório, 413D - CEP: 89802-210 - Caixa Postal 181 – Centro - Chapecó - Santa Catarina – Brasil).

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Nome completo do (a) participante: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

**APÊNDICE C: DECLARAÇÃO DE CIÊNCIA E CONCORDÂNCIA DAS  
INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS**

Com o objetivo de atender às exigências para obtenção de parecer do Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos, Sr. \_\_\_\_\_, o representante legal da instituição **Prefeitura Municipal de \_\_\_\_\_**, envolvida no projeto de pesquisa intitulado **MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE CINCO MUNICÍPIOS DO COREDE MISSÕES NO RIO GRANDE DO SUL** declara estar ciente e de acordo com seu desenvolvimento nos termos propostos, salientando que os pesquisadores deverão cumprir os termos da resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde e as demais legislações vigentes. (Obs.: para os casos de instituições que atendam criança/adolescentes – citar o Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA).

Cerro Largo, RS \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Assinatura do Pesquisador Responsável**

\_\_\_\_\_  
**Assinatura e Carimbo do responsável da Instituição**

## **APÊNDICE D – PASSOS DA ELABORAÇÃO DA REVISÃO SISTEMÁTICA INTEGRATIVA**

### *1 Identificação da questão de pesquisa e procedimentos de seleção*

Esta etapa foi elaborada observando a seguinte sequência de trabalho: definição de uma pergunta de pesquisa, definição dos descritores, definição das bases de dados e definição das estratégias de busca.

#### A) Formulação de uma pergunta de pesquisa

Levando em consideração a temática proposta por este estudo, a qual consiste em buscar na literatura os modelos de gestão pública municipal e identificar uma possível relação com o processo de desenvolvimento local, e para orientar a revisão integrativa deste trabalho, elaborou-se a seguinte pergunta: Como se apresenta a evolução dos estudos científicos sobre a relação entre gestão pública municipal e o desenvolvimento local ao longo dos últimos 15 anos?

#### B) Delineação dos descritores

Inicialmente optou-se pela leitura prévia sobre os temas, para que o autor tomasse conhecimento das principais palavras-chaves utilizadas nos trabalhos científicos voltados ao tema deste estudo. Foram então definidos os seguintes descritores para o tema modelos de gestão pública municipal: “gestão pública municipal”, “administração pública municipal”, “municipal public administration” e “Public municipal management”; bem como para o tema desenvolvimento local: “desenvolvimento local”, “desenvolvimento municipal”, “local development” e “municipal development”.

#### C) Definição das bases de dados

A definição das bases selecionadas são SCIELO (Scientific Electronic Library Online), Scopus e Web of Science. A seleção destas bibliotecas justifica-se por apresentarem um grande número de publicações, colecionando obras de idiomas em português, inglês e espanhol, o que proporciona um arcabouço teórico relevante e consistente. Assim como o seu acesso é permitido para todos os discentes da UFFS *Campus* Cerro Largo/RS.

Os descritores selecionados foram previamente testados nos bancos de dados, com o intuito de verificar como eles recuperariam os estudos pertinentes à pergunta de pesquisa. A estratégia foi implementada em três passos, descritos no quadro 01:

Quadro 3 - Teste dos descritores e banco de dados.

Estratégia	Área Temática	DESCRITORES	Estudos Encontrados		
			SCOPUS	SCIELO	WEB OF SCIENCE
1º Teste	Gestão Pública Municipal	<i>“administração pública municipal” or “gestão pública municipal” or “municipal public administration” or “public municipal management”</i>	48	90	36
2º Teste	Desenvolvimento Local	<i>“desenvolvimento local” or “desenvolvimento municipal” or “local development” or “municipal development”</i>	326	4.742	475
3º Teste	Gestão Pública Municipal e Desenvolvimento Local	<i>“administração pública municipal” or “gestão pública municipal” or “municipal public administration” or “public municipal management” and “desenvolvimento local” or “desenvolvimento municipal” or “local development” or “municipal development”</i>	60	521	125

Fonte: elaborado pelo autor

#### D) Delineação da estratégia de busca

A estratégia de busca consiste nos meios utilizados em cada base de dados para a seleção dos artigos.

Essas bases de dados, utilizam-se de palavras-chave (também denominados descritores), para identificar inicialmente os trabalhos desejados pelo pesquisador. Para as três bases de dados, o presente estudo utilizou-se dos seguintes descritores: para o tema modelos de gestão pública municipal - “gestão pública municipal”, “administração pública municipal”, “municipal public administration” e “Public municipal management”. Assim como, para o tema desenvolvimento local: “desenvolvimento local”, “desenvolvimento municipal”, “local development” e “municipal development”.

Outro fator levado em consideração trata-se da delimitação do tempo. Após leitura prévia dos estudos que contemplam a pesquisa bibliográfica integrativa, constatou-se que o

período geralmente utilizado nesse tipo de metodologia delimita-se de 10 a 15 anos. Além disso, mediante uma pesquisa prévia das publicações nas bases selecionadas, apurou-se que o maior número de publicações concentra-se após os anos 2000. Dessa forma, a coleta de dados foi realizada contemplando os artigos publicados de 2002 a 2016, a qual foi efetuada entre os meses de agosto a julho de 2016.

Filtros utilizados somente no SCIELO: foram utilizados como filtros de pesquisa as áreas temáticas de interesse para a pesquisa: ciências sociais aplicadas e ciências humanas. Importante destacar que a base de dados apresenta esta classificação do número de artigos por área temática. A interdisciplinariedade não foi utilizada, pois não encontrava-se disponível.

Filtros utilizados somente na Web of Science: foram utilizados como filtros de pesquisa as áreas temáticas de interesse para a pesquisa: estudos urbanos, planejamento de desenvolvimento, economia, administração pública, gestão, ciências sociais interdisciplinar, ciência política, trabalho social, negócios, questões sociais e humanas interdisciplinar. Após essa seleção delimitou-se também as áreas de interesse para a pesquisa: administração pública, economia empresarial, estudos urbanos, leis do governo, questões sociais e trabalho social. Outro fator relevante foi a seleção dos idiomas dos estudos científicos selecionados, em inglês, espanhol e português. Desse modo, salienta-se que os descritores foram utilizados com aspas no momento da busca e sua pesquisa ocorreu apenas nos títulos dos estudos, apresentando assim um número satisfatório de estudos selecionados.

Filtros utilizados somente no Scopus: foram utilizados como filtros de pesquisa as áreas temáticas de interesse para a pesquisa: ciências sociais, economia e negócios. Nesta base também selecionou-se os idiomas, inglês, espanhol e português. Ainda foram utilizados as aspas nos descritores como busca e sua pesquisa ocorreu apenas nos títulos dos estudos.

Esta seção objetiva apresentar o delineamento das estratégias de busca para a obtenção de um resultado final de estudos, que serão as bases para a construção dos resultados da pesquisa. Dessa forma, os números de estudos são apresentados no item 3.3, na identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados.

## *2 Estabelecimento de critérios de inclusão de estudos*

Nesta etapa buscou-se definir quais os critérios de inclusão e exclusão que guiarão o pesquisador na seleção dos artigos.

Sendo assim, definiu-se como critérios de inclusão: a) Artigos completos publicados em português, inglês ou espanhol no período de 2002 a 2016; b) Estudos teóricos e/ou

empíricos; c) Estudos que estivessem voltados às subáreas: interdisciplinar, ciências sociais, ciências sociais aplicadas, ciências políticas e ciências econômicas.

Com a utilização dos critérios de inclusão e exclusão, obteve-se como resultado para a base SCIELO 296 artigos, para Web of Science 84 artigos e para Scopus 290 artigos, totalizando assim 670 artigos selecionados para o estudo.

Apresentando este número elevado de estudos, decidiu-se realizar como critério adicional de exclusão dos artigos das bases SCIELO e Scopus o fator de impacto dos periódicos. Para isso foi utilizada a Plataforma Sucupira, a qual auxilia na execução da classificação dos periódicos e seleção dos estudos conforme Qualis 2014, cujo objetivo consiste em utilizar os estudos com maior relevância.

Conforme a CAPES (2016), a Plataforma Sucupira apresenta alguns avanços para realização de buscas de dados e informações, como por exemplo, maior transparência dos dados para toda a comunidade acadêmica externa, redução de tempo, papel facilitador no acompanhamento da avaliação e disponibilização de informações seguras e precisas.

Dessa forma, acessando a Plataforma Sucupira são apresentadas as ferramentas de pesquisa, das quais acessou-se os campos de buscas “Evento de Classificação”, “Área de Avaliação”, “ISSN”, “Título” e por último “Classificação”.

Nesse momento fez-se necessário identificar o ISSN de cada periódico. Para isso, necessitou-se acessar os respectivos endereços eletrônicos e construir um planilha em Excel contendo o “ISSN”, “Título” sendo este o nome das revistas, o número de artigos publicados por revista. Prosseguindo, voltou-se a acessar a plataforma Qualis preenchendo os seguintes campos: evento de classificação foi selecionado o “Qualis 2014”, por ser o mais atualizado que o site proporciona; no segundo campo, referente à área de avaliação, foi inserido o campo de estudo de interesse para o pesquisador, sendo ele interdisciplinar. No campo ISSN, inseriu-se o código identificado na pesquisa relatada acima. Nos demais campos, o preenchimento não se fez necessário para a geração do resultado. Para cada periódico repetiu-se este procedimento. Por fim, foram selecionados os artigos publicados em periódicos que apresentassem classificação de alto impacto (as denominações A1, A2, B1 e B2).

Já para a base Web of Science, optou-se por utilizar o fator de impacto disponível pela própria biblioteca. Assim, realizou-se a busca através do nome do estudo, no campo “Pesquisar” presente na página virtual. Como resultado, apresentou-se o fator de impacto, que após interpretado foi aplicado para a classificação do periódico. A Qualis periódico 2016, da base Web of Science, apresenta a seguinte classificação: A1 - o mais elevado com Fator de Impacto igual ou superior a 3,800; A2 - Fator de Impacto entre 3,799 e 2,500; B1 - Fator de

Impacto entre 2,499 e 1,300; B2 - Fator de Impacto entre 1,299 e 0,001 (WEBQUALIS, 2016).

Em consequência, obteve-se como resultado para a base Scielo 98 artigos, para a Web of Science 33 artigos e para a Scopus 51, totalizando assim 182 artigos selecionados para o estudo.

### *3 Identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados*

A partir desta etapa, iniciou-se o trabalho de arquivamento dos artigos selecionados, construindo uma biblioteca pessoal, separando por pastas identificadas por ano de publicação.

Em seguida, iniciou-se a leitura dos títulos e resumos, com o propósito de identificar os estudos que tratassem da gestão pública municipal, discutindo as suas transformações ao longo dos contextos históricos; e estudos que abordassem a possível relação entre a gestão pública municipal e o desenvolvimento local.

Nesse intuito foram selecionados na base Scielo 61 artigos, na Web of Science 22 artigos e na Scopus 39, totalizando assim 122 artigos selecionados para a leitura na íntegra e posterior construção da matriz de síntese. O quadro a seguir apresenta os resultados ao longo do processo de seleção.

Quadro 4 - Resultado final dos artigos selecionados

BASES DE DADOS	Nº publicações encontradas após teste descritores	Nº Publicações pré-selecionada após Estratégias	Nº Publicações pré-selecionada após fator impacto	Nº publicações selecionadas após leitura Títulos e Resumos
SCIELO	521	296	98	61
Scopus	60	290	51	39
Web of Science	125	84	33	22
<b>TOTAL</b>	<b>706</b>	<b>670</b>	<b>182</b>	<b>122</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

### *4 Categorização dos estudos selecionados*

Esta etapa teve por objetivo sumarizar e documentar as informações extraídas dos artigos científicos, ou seja, arquivar em pastas, separadas por anos, cada um dos artigos

selecionados ao final da etapa anterior. Além disso, possibilitou eleger as categorias que orientaram a construção do referencial teórico. São elas: a administração pública brasileira, a nova gestão pública, a gestão societal, a democracia contemporânea, a relação entre gestão pública municipal e desenvolvimento local.

### *5 Análise e interpretação dos resultados*

Uma vez que os artigos já se encontravam selecionados, fazia-se necessário a leitura criteriosa dos textos na íntegra. Ao mesmo tempo em que os conceitos e teorias, metodologias utilizadas e oportunidades de estudos futuros foram apontados em uma matriz de síntese, a qual auxiliará na elaboração do referencial teórico.

Com esse propósito, elaborou-se uma planilha contendo as seguintes categorias: ano, autor principal, título, Instituição de Ensino Superior, Periódico, Base de dados, Metodologia, definições e conceitos sobre gestão pública municipal e desenvolvimento local, referência, lacunas e oportunidades de estudo. Assim sendo, ao ler-se o artigo selecionado, extraiu-se do texto os dados para preencher a planilha, o que contribuiu para a compreensão das temáticas estudadas e consequente construção do estado da arte. Esta planilha encontra-se nos anexos deste trabalho.

### *6 Apresentação da síntese do conhecimento*

Com base na matriz de síntese elaborada na etapa anterior, iniciou-se a construção da seção 2.5 deste estudo e que consiste em buscar o estado da arte das temáticas gestão pública municipal e o desenvolvimento. Assim como apresentar a relação entre esses dois temas.