



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (ICSA)  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**NATÁLIA DA SILVA**

**APLICABILIDADE DO MODELO GERENCIAL DE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À ESFERA MUNICIPAL: O CASO  
DO MUNICÍPIO DE REDENÇÃO - CE**

**REDENÇÃO-CE**

**2017**



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (ICSA)  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**NATÁLIA DA SILVA**

**APLICABILIDADE DO MODELO GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA À ESFERA MUNICIPAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE  
REDENÇÃO - CE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Administração Pública.

**ORIENTADOR: Prof. Dr. Alexandre  
Oliveira Lima**

**REDENÇÃO-CE**

**2017**

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira  
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)  
Biblioteca Setorial Campus Liberdade  
Catalogação na fonte**

**Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219**

---

S581a Silva, Natália da.

Aplicabilidade do modelo gerencial de administração pública à esfera municipal: o caso do município de Redenção - CE. / Natália da Silva. – Redenção, 2017.

84 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICESA da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima.

Inclui referências.

1. Administração pública. I. Título.

CDD 350

---

**NATÁLIA DA SILVA**

**APLICABILIDADE DO MODELO GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA À ESFERA MUNICIPAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE  
REDENÇÃO - CE**

Monografia julgada e aprovada para a obtenção de diploma de Graduação Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Data da aprovação: \_\_\_\_\_

Nota: \_\_\_\_\_

**BANCA DE AVALIAÇÃO**

---

**Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima**  
**Orientador**

---

**Profa. Dra. Sandra Maria Guimarães Callado**

---

**Prof. Dr. Eduardo Soares Parente**

Dedico este trabalho à minha família, em especial a minha mãe Vanderleia Lopes, e a todos que acreditaram e contribuíram para que eu progredisse até aqui.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é admitir que sempre precisamos uns dos outros; é reconhecer que jamais poderemos lograr o dom da autossuficiência, é entender que não sou capaz de vencer sozinha. Minha caminhada foi carregada de conquistas, laços de amizades verdadeiras, olhares de apoio, palavras de incentivo e gestos de complacência. Por tal razão venho aqui agradecer:

A Deus, minha estrutura e fortaleza que fez de minha conquista expressão fiel de vossa vontade!

Aos meus pais, Uilson e Vanderleia, que me apoiam e não medem esforços para que eu alcance meus objetivos pessoais e profissionais.

A Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro brasileira, pelas oportunidades oferecidas e agarradas com muito afinco, pois estas me proporcionaram crescimento como profissional e como ser humano.

Aos professores, pelo conhecimento transmitido que contribuíram para minha formação acadêmica e humana, a vocês meu profundo respeito e admiração.

Ao professor Alexandre Lima, pela orientação, paciência, incentivo e atenção que tornaram possível a conclusão deste trabalho.

A banca, que dedicou seu precioso tempo para prestigiar e avaliar meu trabalho.

A todos que compuseram a turma de Administração pública 2012.2, com quem compartilhei esse momento de minha vida, especialmente aos eternos amigos, Aldenísio Moraes, Ana Luíza Queiroz, Jandira de Brito e Regislene Freitas, que tornaram de minha experiência com o ensino superior mais especial, me proporcionando momentos ímpares de aprendizado que vou levar para a vida inteira, esta caminhada não seria a mesma sem vocês.

Aos meus amigos Jhonata Lima, Mário Muniz, Jaqueline Viana, Juliana Moraes e Rosangela Brito, pela amizade, conversas e palavras de incentivos nos momentos de dificuldades.

Ao meu amor Paulinho Lopes, com que nunca pude deixar de contar desde que o conheci obrigada pelo apoio, atenção, paciência, amizade e carinho, a você meu mais sincero obrigada!

A minha grande família, que por vezes reclamou a minha ausência, mas que sempre torceu por mim e compartilhou dos meus ideais, em especial as minhas primas queridas Sandra Almeida e Karilan Rocha, e a minha irmã Nataly Lopes, com que pude partilhar dos dilemas de um estudante.

A prefeitura Municipal de Redenção – CE como um todo, pelo espaço, atenção e concessão de entrevistas para integrar a coleta de dados deste trabalho.

A quem no anonimato compartilhou dos meus ideais, me incentivando, mesmo que no silêncio e na distância.

Enfim, a todos vocês, meu muito obrigado!

*O ego é dotado de um poder, de uma força criativa, conquista tardia da humanidade, a que chamamos vontade.*

*(Carl Jung)*



## RESUMO

Passadas mais de duas décadas da proposta Reforma gerencial na administração pública no Brasil, é consenso entre os autores da área a incompletude em relação a sua difusão a todas as esferas de governo do país, especialmente nos municípios. Assim, este trabalho tem como objetivo analisar em que medida o Município de Redenção – CE adota o modelo gerencial de administração pública. Para tal, realizou-se uma pesquisa de caráter qualitativo e quantitativo cujos parâmetros de análise foram definidos de acordo com os indicadores do Índice de Administração Pública Gerencial em municípios (IAPGM), de Freitas Júnior (2009). O processo metodológico se deu inicialmente por um resgate histórico acerca dos modelos de administração pública no Brasil, dos esforços reformistas do estado do Ceará, e da identificação de problemas administrativos no objeto de estudo, isto é, do Município de Redenção, através da pesquisa bibliográfica e documental. Em seguida, após a identificação de características gerencialistas do IAPGM, realizou-se um estudo de caso, utilizando-se como fonte de dados, os achados da realização de 14 entrevistas semiestruturadas com gestores e funcionários públicos do município, referente à gestão 2017-2020. Os resultados demonstraram que o município adota 49,9% de práticas do modelo de administração pública gerencial, tendo por principais entraves para adoção integral, a falta de planejamento estratégico, pro atividade, e conhecimento acerca do significado da administração gerencial, por parte de alguns entrevistados, além da herança financeira deficitária de gestões passadas, sendo esta a causa mais citada nas entrevistas para o desequilíbrio financeiro detectado, requerendo ações para sanar tais situações.

**Palavras chave:** Modelo gerencial de administração pública. IAPGM. Município.

## **ABSTRACT**

After more than two decades of the proposal Managerial Reform in Public Administration in Brazil, consensus has been reached among the authors of the area regarding their diffusion to all spheres of government, especially in the municipalities. In this way, the main objective of this paper is to analyze the extent to which the Municipality of Redenção - CE adopts the managerial model of public administration. For that, was realized a qualitative and quantitative research, whose parameters of analysis were defined according to the indicators of the Managerial Public Administration Index in municipalities (MPAIM), proposed by Freitas Júnior (2009). The methodological process was initially based on a historical rescue on the models of public administration in Brazil, on the reform efforts of the State of Ceará, and on the identification of administrative problems in the object of study, that is, in the Municipality of Redenção, through bibliographical research And documentary. Then, after identifying the managerial characteristics of the MPAIM, a case study was carried out, using as a data source, the findings of 14 semi-structured interviews with managers and public employees of the municipality, referring to the 2017-2020 management. The results showed that the municipality adopts 49, 9% of practices of the managerial public administration model, with the main obstacles to full adoption, lack of strategic planning, pro activity, and knowledge about the meaning of managerial management by some Interviewees, as well as the financial inheritance deficit of past administrations, this being the most cited cause in the interviews for the financial imbalance detected, requiring actions to remedy such situations.

Key-words: New public management model, MPAIM, municipality.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CBH RMF – Comitê da Bacia Hidrográfica da Região Metropolitana de Fortaleza

CF – Constituição Federal

CPSMM – Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Maracanaú

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DEMUTRAN – Departamento Municipal de Trânsito e de Transportes

DETRAN – Departamento Estadual de Trânsito

EnANPAD – Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

IAPGM – Índice de Administração Pública Gerencial dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério de Administração e Reforma do Aparelho do Estado

MUNIC – Pesquisa de informações básicas dos municípios

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PPA – Plano Plurianual

PPPs - Parcerias Público Privadas

RCL – Receita Corrente Líquida

Redenção Prev. – Instituto de Previdência dos Servidores Municipais

REFIS – Programa de Recuperação Fiscal

SEMACE – Superintendência Estadual do Meio Ambiente,

SINSEMPRE – Sindicato dos servidores Públicos Municipais de Redenção

SSPS – *Statistical Package for the Social Sciences*

TCM CE – Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará

UNILAB – Universidade da Integração internacional da Lusofonia Afro-brasileira

ZEE – MG – Zoneamento Econômico – Ecológico do estado de Minas Gerais

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	14
2.	MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEU PERCURSO HISTORICO NO BRASIL 18	
2.1.	Modelo Patrimonialista .....	18
2.2.	Modelo Burocrático.....	20
2.3.	Modelo Gerencial.....	22
2.4.	Modelo Societal.....	28
2.5.	Tendências gerencialistas em âmbito local: estados e municípios brasileiros .....	29
2.6.	Gestão Pública no Município de Redenção – CE.....	32
3.	INDICADORES QUE COMPÕEM O ÍNDICE DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL EM MUNICIPIOS (IAPGM) .....	36
3.1.	Recursos humanos.....	39
3.2.	Instrumentos de gestão .....	40
3.3.	Articulações interinstitucionais e participação do cidadão .....	42
3.4.	Responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos .....	44
4.	METODOLOGIA .....	48
4.1.	Classificação da pesquisa .....	48
4.2.	Coleta de dados .....	50
4.3.	Análise de dados.....	51
5.	ANÁLISE DE PRÁTICAS GERENCIALISTAS NO MUNICÍPIO DE REDENÇÃO – CE DE ACORDO COM OS INDICADORES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL EM MUNICÍPIOS. ....	53
5.1.	Indicador de recursos humanos no Município de Redenção- CE.....	53
5.1.1.	<i>Downsizing</i> organizacional em Redenção - CE .....	53
5.1.2.	Qualificação do Quadro Profissional em Redenção – CE.....	55
5.1.3.	Administração indireta em Redenção – CE .....	56
5.2.	Indicador de Instrumentos de gestão no Município de Redenção - CE.....	58
5.2.1.	Viabilização para o desenvolvimento local.....	59
5.2.2.	Proteção do cidadão .....	61
5.3.	Indicador Articulações interinstitucionais e Participação do cidadão no Município de Redenção – CE.....	62
5.3.1.	Modernização da gestão .....	62
5.3.2.	Administração voltada para o cidadão .....	64
5.4.	Indicador Responsabilidade fiscal e aplicação de recursos no Município de Redenção – CE	66

5.4.1.	Uso eficiente dos recursos escassos .....	67
5.4.2.	Equilíbrio fiscal .....	69
5.4.3.	Empreendedorismo público.....	71
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	75
	REFERÊNCIAS .....	79
	APÊNDICE .....	83

## 1. INTRODUÇÃO

Historicamente, a administração pública brasileira vem evoluindo em termos de estreitamento das relações entre o poder público e a Sociedade, visando seu aperfeiçoamento para o alcance do bem comum. Para isso, além do princípio de Federalismo utilizado, em que a gestão pública chega gradativamente mais perto da população por meio das esferas autônomas de governo, ao longo dos anos, diferentes Modelos de administração foram sendo adotados, mediante as chamadas Reformas administrativas. Quais sejam: Modelo Patrimonialista, Burocrático e Gerencial, e ainda o modelo Societal, que segundo Paula (2005) é um pouco mais complexo e ainda se encontra em processo de idealização, de modo que os três primeiros são predominantes na literatura.

O modelo patrimonial constitui-se a primeira estrutura de poder público existente, o qual é marcado pelo poder absolutista da Monarquia, confusão entre bens públicos e privados, práticas clientelistas e centralização do poder. O modelo burocrático emergiu para combater tais ações, separar o público do privado, e tornar a administração pública mais rígida, formal, impessoal, hierarquizada, e racional (BRESSER-PREIRA, 2001). Com o passar do tempo, o apego excessivo a esses pilares tornaram a administração pública lenta e ineficiente, causando insatisfação na sociedade, que passou a demandar mudança de foco da burocracia para o Modelo gerencial, ou Nova Gestão Pública (PAULA, 2005), que influenciado pelo *new public management*, caracteriza-se pela maior atenção às necessidades do cidadão, flexibilidade, eficiência e foco nos resultados. Por fim, questionando o caráter democrático do Modelo Gerencial, nasce no Brasil, por meio das massas organizadas da sociedade, o Modelo Societal, que para Paula (2005), trata-se da luta social pela Cidadania e Democracia Participativa, que se encontra em construção.

Estes modelos evoluíram ao longo do tempo em ordem cronológica não linear, isto é, cada um tentou suprir deficiências e aperfeiçoar o seu anterior, prezando pela busca de um governo democrático, eficiente e voltado para o cidadão, sem que nenhum tenha suas características integralmente abandonados, sendo este o consenso ideológico entre autores que tratam sobre o tema, como: Torres (2004), Brasil (1995), Freitas Junior (2009), Secchi (2009), Paula (2005) dentre outros. Para Torres (2004) esses modelos coexistem simultaneamente no âmbito da Administração pública brasileira, sendo que um ou outro se apresenta de forma mais acentuada em lugares distintos.

No Brasil, segundo Torres (2004), entende-se que foram realizadas quatro tentativas de reformas administrativas, quais sejam: Reforma Burocrática (1936); Aprovação do Decreto

Lei nº 200 (1967); Promulgação da Constituição Federal do Brasil (1988); e Reforma Gerencial do Aparelho do Estado (1995). No entanto, embora a ideia fosse de que tais reformas fossem implantadas consistentemente pelas três esferas de governo, para o autor, os estados e municípios estão em atraso no que tange a modernização de suas burocracias, pois estão preocupados com suas competências elementares e acabam “ocupando um lugar periférico na modernização do Estado brasileiro” (TORRES, 2004 p. 141). Ortiz e Medeiros (2015) consagram ao afirmar que a Reforma gerencial tem ocorrido de forma singela nos municípios, de forma que a União tem assumido postura modernizante de forma quase exclusiva (TORRES, 2004).

Assim, justifica-se a presente pesquisa pelo fato do município ser o ente federativo mais próximo à realidade da população, dando-lhe um papel de destaque para a minimização da distância entre o cidadão e o Poder Público, para prestar serviços de qualidade, tal qual propõe a Reforma Gerencial. Grosso modo, o processo de transformação do país deveria ter início com o fortalecimento dos municípios, de modo que se a Reforma Gerencial não chega a essa esfera de governo, contraria a propostas reformistas. Deste modo, torna-se necessário entender se os princípios Gerencialistas se efetivaram a gestão municipal, de forma a concretizar a intenção modernizante da administração pública gerencial.

Com o mesmo pensamento Freitas Junior (2009) desenvolveu no estado de Minas Gerais, pioneiro em termos de reforma no âmbito estadual no Brasil, o Índice de Administração Pública Gerencial em Municípios (IAPGM), um mecanismo quantitativo capaz de categorizar a adoção ou não do modelo gerencial de administração nos municípios. Tal mecanismo define os seguintes Indicadores gerenciais de administração pública: Recursos humanos, Instrumentos de Gestão, Articulações interinstitucionais e participação dos cidadãos, e Responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos, nos quais foram utilizados como categorias de análise do presente trabalho, porém de forma qualitativa, como será melhor descrito mais adiante.

O Município de Redenção - CE foi selecionado como local de pesquisa, dada a proximidade do autor e a intenção de identificar os entraves para a gestão modernizante, que levaram o Município a ser alvo da ‘Operação antidesmonte’<sup>1</sup>, do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM- CE) no ano de 2016. Espera-se, portanto, que esta pesquisa possa contribuir para a identificação do Modelo de administração pública que se sobressai no

---

<sup>1</sup> A Operação Antidesmonte foi desenvolvida pelo Tribunal de contas dos municípios (TCM) e pelo Ministério público (MP) com o intuito de combater a desorganização administrativa e o mau uso do patrimônio público por parte dos prefeitos ao final de sua gestão.



Município em questão, ampliar o debate a cerca da adoção do Modelo gerencial de administração pública a municípios, bem como para a sugestão de melhorias para atingir a eficiência administrativa nos termos do modelo, visto como o vigente até então (FREITAS JÚNIOR, 2009).

Baseado no seguinte questionamento: O Município de Redenção tem adotado o Modelo gerencial de administração pública como o mais adequado para atender aos anseios da sociedade? O presente trabalho tem como objetivo geral, analisar em que medida o Município de Redenção – CE adota o modelo gerencial de administração pública.

Como caminho para alcançar o objetivo geral tem-se os seguintes objetivos específicos: (a) caracterizar o Modelo de gestão administrativa existente no Município de Redenção - CE, de acordo com o IAPGM, desenvolvido por Freitas Junior (2009); (b) apontar o modelo de gestão administrativa que se sobressai no Município de Redenção, atentando para a presença de características do gerencialismo, ou de outros modelos de Administração pública; (c) avaliar as tendências gerencialistas do Município de Redenção – CE, conforme os indicadores que compõe o IAPGM, desenvolvido por Freitas Junior (2009).

Quanto à metodologia de pesquisa, optou-se por identificar temáticas gerencialistas contidas no IAPGM, para realização de uma pesquisa de caráter qualitativo, dada a inexistência de fonte de dados para o cálculo preciso no mecanismo de Freitas Júnior (2009). E ainda pelo fato de o próprio autor concluir que para análise de um modelo de administração com esta plenitude, estudos de caráter qualitativo são mais adequados, “considerando-se a complexidade da convivência e das interações entre os diferentes tipos de gestão, e julgando ser muito mais subjetiva e interpretativa do que linear e objetiva” (FREITAS JÚNIOR, 2009, p.127). Para Matos (2014) a pesquisa qualitativa traz um “olhar de dentro” da realidade social, e deste modo verificou-se a aplicação do Modelo gerencial de administração no Município de Redenção – CE, a partir da percepção dos gestores e funcionários públicos. Para além da pesquisa bibliográfica e documental, utilizou-se como fonte de dados a realização de entrevistas semiestruturadas, com gestores e funcionários do Município de Redenção - CE, com o intuito de identificar, se não dados estatísticos concretos, tendências modernizantes por meio da análise de conteúdo de Bardin (1977). Cabe destacar que foram entrevistadas quatorze pessoas dentre a Chefia de gabinete, Secretariado municipal e funcionários públicos.

Para tal, além deste Capítulo introdutório, o presente trabalho está estruturado da seguinte forma:

O capítulo dois faz-se por meio da descrição dos quatro modelos de administração pública, atentando para a transição do Modelo Burocrático para o Gerencial, e sua difusão no Brasil e em seus entes federativos, em especial no estado do Ceará onde se localiza o local de pesquisa, isto é, o Município de Redenção – CE.

No capítulo três é feita a descrição do Índice de Administração Pública Gerencial em Municípios (IAPGM), de Freitas Junior (2009), e identificação de temáticas gerencialistas para a pesquisa qualitativa deste trabalho.

No quarto capítulo definiram-se os procedimentos metodológicos utilizados;

Em seguida, no quinto capítulo, tem-se a apresentação dos resultados, com base nas categorias analíticas apresentadas na metodologia;

Por fim, são feitas breves considerações finais a respeito da aplicação do Modelo gerencial de administração no Município de Redenção – CE, seguido das referências utilizadas e apêndices.

## **2. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEU PERCURSO HISTÓRICO NO BRASIL**

Este capítulo intenciona a apresentação dos Modelos de administração pública existentes, em especial aplicados à trajetória da administração pública brasileira, que se caracteriza pela realização de diversas reformas com o intuito de tornar a máquina pública mais eficiente e eficaz, onde o cidadão deixa de se subjugar aos devaneios da nobreza e passa a ser um participante ativo das decisões públicas.

Pode-se entender modelo de gestão como a forma que as organizações prestam suas atividades, realizam seus procedimentos e aplicam seus recursos de modo a reproduzir um exemplo já existente ou criar um padrão aceitável e tomando este por referência, amarrando às metas e objetivos traçados.

Assim, dados os quatro modelos de administração pública, um breve resgate histórico torna-se necessário para entender cada um destes, bem como identificar o cenário que influenciou a origem dos mesmos de modo a contextualizar o tema proposto, enfatizando a passagem do modelo Burocrático para o Gerencial, que no Brasil, ocorreu por meio da chamada Reforma Gerencial do Aparelho do Estado em 1995, sendo esta a última tentativa efetiva do Estado brasileiro, até o momento, de revolucionar as estratégias de interação entre o Estado e o cidadão, de tal forma que as ações do governo deixam de focalizar processos e passam a se dedicar a geração de resultados, prezando pela efetividade, flexibilização e acrescentando a habilidade administrativa e financeira do Estado. A seguir faz-se a singularização de cada um deles, como intuito de entender e aprofundar sua natureza, princípios, e marcos históricos.

### **2.1. Modelo Patrimonialista**

O modelo patrimonialista corresponde à estrutura de poder absolutista em que não era possível distinguir o que era público ou privado, para Costin (2010 p. 31), nesse período “O Estado era considerado propriedade do Rei. O Tesouro Real seria o Tesouro Público.” As decisões referentes à gestão pública dependiam exclusivamente da vontade do soberano, seu poder era arbitrário, excedia os limites de seu real domínio e a este era dado legitimidade para agir de tal forma, configurando-se espaço fértil para a corrupção, nepotismo, favoritismo e clientelismo, irracionalidade fiscal, imprevisibilidade das ações estatais e não cumprimento de leis.

Além disso, a monarquia exercia total monopólio sobre o comércio, isto é, sobre atividades agrícolas e de exportação, que dependiam da manipulação do Estado (FREITAS JUNIOR, 2009). Essa forma tradicional de gestão reprimia o cidadão que se submetia aos caprichos da Monarquia e do Clero, tidos como divindade até então.

No Brasil, esse modelo de gestão rompeu no período Colonial (1500), reproduzindo a estrutura de poder Portuguesa, que se sobrepõe a sociedade, e perpassou até a chamada República Velha (1889-1930), nesse espaço de tempo, “o Estado brasileiro pode facilmente ser descrito como a grande instituição garantidora de privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita” (TORRES 2004, p. 143). Paula (2005 p. 106) argumenta que nesse estágio

[...] “as esferas locais tinham pouca autonomia e o papel construtivo da administração ficava em segundo plano, já que o poder central focalizava primordialmente a arrecadação de tributos. No Brasil colônia, a rede fiscal se confundia com a apropriação de rendas, monopólios e concessões”.

Podendo-se compreender que o aparato administrativo não obedecia a quaisquer normas, pois estas eram elaboradas segundo a vontade do imperante, que por sua vez, as direcionava as suas determinações particulares, não obedecendo a um plano conjunto.

No entanto, com o passar do tempo, essa forma tradicional de administração não se ajustou às novas demandas, e no momento em que o país teve sua primeira experiência como República, as práticas patrimonialistas imediatamente se tornaram incompatíveis às bases da sociedade moderna, na qual [...] “as organizações são regidas por diretrizes impessoais [...] e o governo organiza-se para atender aos anseios da sociedade civil”, (SORJ 2000 *apud* SANABIO, SANTOS E DAVID 2013, p.19) e já não mais a pretensões de cunho particular. “O capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado” (BRASIL, 1995, p. 15).

Nesse contexto, a evolução do capitalismo industrial tornou obsoleta essa forma de administração, fazendo-se necessário, “[...] a busca por outra forma de administração pública que partisse de uma separação entre o espaço público e o privado (sem, contudo, eliminar a possibilidade de influencias) e o domínio do político e do técnico” (COSTIN, 2010, p. 31). Surgindo então a chamada administração pública Burocrática, sabendo salientar que essa transição não ocorreu de forma excludente, pois “o Patrimonialismo está presente, em maior ou menor grau, em todas as sociedades onde a distribuição de riqueza e poder são desiguais” (SORJ, 2006 p. 13).

Assim, pode-se depreender então, que práticas patrimonialistas, clientelistas e o favoritismo são conceitos enraizados mesmo nas estruturas modernas de poder, que perpetuam na administração pública brasileira como algo inerente aos políticos e aos grupos de interesse, que manipulam as ações do governo e as direcionam ao seu interesse particular e não ao coletivo, assemelhando-se assim aos preceitos da chamada teoria da escolha pública, isto é, teoria econômica cuja ideologia é que “[...] os políticos buscam realizar seus interesses privados” (PAULA, 2005 p.33). Tal afirmação busca ser sanada, ou ao menos amenizada, com os princípios da administração pública burocrática, que será exposta a seguir.

## **2.2. Modelo Burocrático**

A aprovação da Declaração universal dos direitos humanos, resultado da Revolução Francesa (1789), combateu o poder absolutista e representou o primeiro passo para ‘cessar’ o quadro patrimonialista. Através desta, a população reivindicou a liberdade, dignidade e igualdade dos cidadãos perante a lei, que aqui passa a reconhecida como o principal instrumento de proteção do cidadão, entendida como norma princípio, isso é, que deve ser seguida por todos, inclusive pelos governantes. Além do direito a propriedade privada individual e princípio de separação de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), onde o poder se descentraliza, deixando de ser de responsabilidade de uma só pessoa e passando a ser impessoal e fiscalizado, para garantir que todas as ações do Governo, sejam voltadas ao público e não mais ao particular.

O modelo burocrático em si, originou-se no Estado Liberal, no qual se buscava estabelecer uma ordem constitucional, garantindo a plena liberdade e protegendo o povo da impertinência da nobreza, tendo por princípios orientadores a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, o formalismo e essencialmente a impessoalidade, em síntese, o poder racional-legal, sustentados pelo tipo ideal<sup>2</sup> de organização de Max Weber, o grande sociólogo Alemão que sintetizou suas características, que é eficiente por excelência, na qual o indivíduo procura oferecer respostas as suas necessidades, e para atingir a eficiência necessita-se do entendimento acerca de suas características. (MEDEIROS; DANTAS; LIMA, 2009). A burocracia “busca estabelecer o comportamento esperado pelo servidor público na forma de regulamentos exaustivos” (COSTIN, 2010 p.32). Para tal, os cargos públicos eram altamente profissionalizados e os atos amplamente formalizados.

---

<sup>2</sup> Para Max Weber a burocracia é o tipo ideal de organização “que funciona como modelo de análise sociológica e política nas pesquisas e no desenvolvimento das organizações”. (OLIVEIRA, 1970).

No entanto, nesse modelo de administração, o Estado volta-se para si mesmo, para os processos, perdendo de vista sua real missão que é atender a sociedade. Tal como afirma Osborne e Gaebler (1995, p. 15) em que, “ao tentar controlar virtualmente tudo na administração pública, tornamo-nos tão obsessivos em ditar como as coisas deveriam ser feitas – regulando os procedimentos e controlando os insumos – que passamos a ignorar os resultados”. E assim, a rigidez e a inflexibilidade acarretaram a lentidão e o engessamento dos processos, fomentando uma conotação negativa à burocracia (disfunção burocrática), onde a exigência de se formalizar todos os acontecimentos organizacionais cria o excesso de papelório, se confundido com a própria burocracia que acaba por perder sua real intenção de estabelecer a eficiência na administração pública, tema central no Modelo Burocrático segundo Secchi (2009).

O Brasil não teve experiência diferente com esse modelo de administração pública. Em 1930, liderada por Getúlio Vargas, através da criação do Departamento de Administração de Serviços Públicos (DASP), que tinha o propósito de superar a herança patrimonialista, inicia-se a chamada Reforma burocrática, objetivando a profissionalização da gestão pública, para tanto, instituindo o concurso público para o ingresso de servidores e desenvolvimento dos mesmos para a ocupação de cargos públicos de alto escalão. No entanto, o resultado não foi diferente, pois a acepção negativa da burocracia causou o engessamento dos processos e grande insatisfação dos cidadãos.

Para Bresser-Pereira (2001), embora se tratasse de um estadista ditador e frio no uso do poder, Getúlio Vargas, então presidente da república, pleiteava a mudança do país e assim, lidera a transição com extraordinária competência política e administrativa. No entanto, a supervalorização das práticas burocráticas não foi satisfatória, e “o modelo burocrático tornou-se o alvo das mais ásperas críticas” (SECCHI, 2009, p. 349) e foi considerado inadequado para o contexto contemporâneo, segundo Matias-pereira (2012), com esse cenário, conclui-se que o paradigma burocrático não pode servir de referência a melhoria do padrão de desempenho do setor público brasileiro, estando este de acordo com a ideia de Silva (2013) em que a hipótese de eficiência não se revelou autêntica pois a administração burocrática é cara, lenta, autorreferida e pouco, ou mesmo nada, orientada para o atendimento das demandas da sociedade, além de ineficiente e excessivamente apegada as normas (ABRUCIO, 2006).

Além disso, percebe-se que embora grande tenha sido o esforço para extirpar as práticas patrimonialistas, dirigentes e políticos ainda se utilizaram de seu poder para favorecer suas bases e seus próprios interesses, caracterizando a incompletude desta reforma.

A crise fiscal de 1970, desencadeada no EUA, foi a matriz da ideia de redefinição do papel do Estado. Este, incapaz de acompanhar a globalização e o avanço tecnológico, tendo sua eficiência posta em xeque, passa a demandar uma nova maneira de administrar de forma mais flexível e ágil, capaz de acompanhar a era das mudanças rápidas de informação e mercado (ABRUCIO, 2006).

Nesse contexto, surge espaço para a adoção do novo modelo que pudesse contornar a situação ao mesmo tempo em que extraísse a acepção positiva da ‘burocracia ideal’ de Weber, adaptando-a as constantes mudanças e peculiaridades organizacionais. Aqui, é importante destacar a forte presença do modelo burocrático no que tange aos princípios da administração pública brasileira atual, a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, descritas no art. 37 da Constituição Federal de 1988, bem como e no sistema do direito administrativo brasileiro como um todo (SILVA, 2013) que se orienta pela rigidez, normatização e formalismo de procedimentos.

### **2.3. Modelo Gerencial**

Esse novo modelo, originalmente chamado de “*new public management* ou nova administração pública” (PAULA, 2005, p.22) ou ainda administração pública gerencial, segundo a mesma autora, desenvolve-se em meados dos anos 1970, primeiramente no governo de Margaret Thatcher (1979), na Inglaterra, e posteriormente nos Estados Unidos da América (1980) no governo de Ronald Reagan, como forma de sobrepujar a crise capitalista que se vivia, questionar o papel do Estado e ainda o “desburocratizar”, com vistas a amenizar a insatisfação dos cidadãos, inerentes as disfunções burocráticas, e tornar o Estado mais eficiente por meio do chamado de *benchmarks*, isto é, da adoção de práticas de gestão típicas do setor privado (SECCHI, 2009). Dentre elas, a descentralização do Estado e a conseqüente privatização de empresas, Reengenharia administrativa, implantação do sistema de avaliação de desempenho dos funcionários, criação de agências executivas, redução dos funcionários públicos e redução dos custos da administração pública, qualidade total, adoção de práticas empreendedoras etc.

Segundo Paula (2005), a edificação desse novo modelo contou com os ideais do Pensamento Neoliberal, da Teoria da Escolha pública e ainda pela Terceira via de Antony Giddens (1999), na Europa.

A Teoria da escolha pública considerava importante a segurança econômica. O Neoliberalismo buscava competitividade na geração de riqueza, e a Terceira Via ocupa-se em aliar o dinamismo do mercado com a questão do interesse público (GIDDENS, 1999 *apud* ARAÚJO; PEREIRA 2012).

Cabe ressaltar que na Teoria da Terceira Via, o autor “fundamenta suas ideias apoiando a integração entre o setor público e o privado” (ARAÚJO; PEREIRA, 2012). Desta forma, percebe-se que o setor privado era tido como mais eficiente porque possuía o modelo ideal de gestão (ABRUCIO, 2006), e o esforço para se chegar a concepção de uma gestão voltada para o cidadão, aliada a conceitos de economia, mercado e democracia como estratégia para tornar a ação estatal mais eficiente e firmar compromisso com a geração de resultados.

A ideia de uma gestão voltada para o cidadão visa:

Direcionar a atenção dos provedores de serviços públicos para as necessidades dos beneficiários, em detrimento dos interesses da própria burocracia. Essa orientação implica em tratá-los como contribuintes e como co-formuladores de políticas públicas, que esperam da gestão eficiência e responsabilização política (SANABIO, SANTOS E DAVID 2013, p.24).

Oferecendo serviços públicos de qualidade e alinhados as demandas dos cidadãos, que por sua vez, veem a gestão pública como algo que vai além do seu auto interesse, mas do interesse coletivo, evidenciando o caráter democrático nessa proposta de Administração pública gerencial.

No entanto, conforme aponta Paula (2005), a construção de uma administração pública democrática e voltada exclusivamente ao interesse público ainda é um desafio, visto a desarmonia entre as três dimensões por ela entendidas como indispensáveis para a consolidação do caráter democrático da gestão pública. Quais sejam: (a) Dimensão econômico-financeira, que diz respeito a temas de cunho tributário, fiscal e monetário; (b) Dimensão institucional-administrativa, que trata da resolução de problemas organizacionais e acompanhamento das ações estatais e (c) Dimensão sociopolítica, que envolve problemas que comprometem a relação Estado/sociedade, como a participação social (PAULA, 2005). Esta última, segundo a autora, tende a ser posta em segundo plano, dadas as divergências no trato



dos conceitos de política e administração, logo, a relação Estado/sociedade demanda e prevê a construção de uma abordagem mais democrática ainda, a Administração pública Societal, tratada na seguinte subseção.

Outra vertente que impulsionou o desenvolvimento do modelo Gerencial de Administração desenvolveu-se nos Estados Unidos ao mesmo tempo em que se desenvolvia a Terceira Via na Inglaterra, o chamado movimento ‘Reinventando o Governo’, que sob as ideias de David Osborne e Ted Gaebler (1995), apresentou as características de governos de sucesso e definiu os princípios do governo empreendedor, isto é, capaz de identificar os riscos, amenizá-los e inovar. São eles:

1. Governo catalisador: navegando em vez de remar;
2. Governo pertencente a comunidade: dando responsabilidade ao cidadão em vez de servi-lo;
3. Governo competitivo: introduzindo a competição na prestação de serviços;
4. Governo orientado por missões: transformando órgãos burocratizados;
5. Governo de resultados: financiando resultados, não recursos;
6. Governo e seus clientes: atendendo as necessidades dos clientes, não da burocracia;
7. Governo empreendedor: gerando receitas no lugar de despesas;
8. Governo preventivo: a prevenção em lugar da cura;
9. Governo descentralizado: da hierarquia à participação e o trabalho em equipe;
10. Governo orientado para o mercado: introduzindo mudanças através do mercado.

Os autores supracitados criticam a ideia de se governar o governo tal qual se administra uma empresa privada, para eles “o governo não pode alcançar o mesmo nível de eficiência da empresa” (OSBORNE E GAEBLER, 1995, p. 22), pois para isso, as decisões deveriam ser tomadas rapidamente e a portas fechadas, ferindo o sistema democrático e causando a insatisfação da sociedade contribuinte para suas receitas. Assim, embora o governo e empresas privadas tenham suas semelhanças entre si, estas não podem ser gerenciadas da mesma forma, pois não são guiadas pelo mesmo objetivo.

Com efeito, os autores entendem que os dez princípios citados anteriormente “asseguram o sucesso de qualquer organização no mundo de hoje” (OSBORNE E GAEBLER, 1995, p. 22), adotando o empreendedorismo como o melhor caminho para as organizações, sejam elas públicas, privadas ou não lucrativas, onde os políticos deixam de ser prisioneiros de velhas práticas e adotam novas formas de ver os problemas, e de como

resolve-los, constituindo-se a chamada melhor atividade governamental, isto é, processo em que se solucionam coletivamente os problemas e atendem-se as necessidades da sociedade.

No Brasil, pode-se dizer que as práticas Gerenciais tiveram duas tentativas de introdução na forma como se gere a máquina pública antes que esta, de fato, entrasse na agenda política (TORRES, 2004). A primeira ocorreu através da aprovação do Decreto 200/1967, comandado por Amaral Peixoto e Hélio Beltrão, que buscava a instituição de um plano de governo – Plano plurianual – e a descentralização funcional na prestação de serviços públicos, que deixam de ser providos apenas pela administração direta, mas também pela administração indireta, que se configura em entidades dotadas de personalidade jurídica própria (Autarquias, Fundações, Empresas públicas e Sociedades de economia mista). Esta foi entendida como uma tentativa de introdução de um modelo gerencial que utilizava a tecnologia de *downsizing*, em outras palavras, do enxugamento da máquina pública, tornando o setor público mais eficiente em razão da redução de suas funções e de recursos.

E a segunda calhou com promulgação da Constituição Federal do Brasil (CF) de 1988, que estabeleceu as bases legais para a democracia, estimulando a descentralização da gestão pública para estados e municípios, dando a estes mais atribuições antes desempenhadas apenas pela União, que por sua vez, passa a exercer o papel de regulação e indução. Assim, ambas foram entendidas como ensaios para a Reforma Gerencial.

A chegada de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República do Brasil, em 1994, que impulsionou a caçada a uma forma de melhorar a capacidade operacional e administrativa do Estado, e “as redefinições do Estado moderno que vinham acontecendo em boa parte do mundo desde meados dos anos 70” (TORRES, 2004, p.171) encaminhou com efeito em 1995, a Reforma Gerencial do Aparelho do Estado no Brasil, combatendo a crise fiscal, abarcando tanto o arcabouço administrativo, adotando práticas gerenciais, como a produção de bens e serviços, pela redução de gastos, ajuste fiscal e privatizações, por meio da criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE)

Para Bresser-Pereira (2000, p. 11), então Ministro do MARE, a reforma buscou “criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro”. Esse novo modelo propunha a focalização das necessidades dos usuários e no controle, a priori, dos resultados para se observar o desempenho dos gestores, tencionando maior eficiência, eficácia e efetividade as ações estatais. Embora, tenha sido criticada na época pelo grupo mais ligado a presidência, que segundo Torres (2004, p. 171) encarou a reforma “como um projeto ambicioso demais, defendendo uma posição mais incrementalista, menos pretensiosa e conduzida de maneira

setorial e focalizada”. No entanto, essa resistência não anulou os esforços reformistas, e no final de 1994, foi apresentado à sociedade o plano concreto de mudanças intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

O PDRAE preconizou a adesão ao modelo de administração Gerencial que proporcionaria diversos avanços e adequação da administração pública aos Estados modernos, dotando a esta de níveis elevados de governança, ou seja, capacidade de governar. (BRASIL, 1995). Para tanto, foi feito um diagnóstico da administração pública brasileira, centrando-se nas condições de mercado de trabalho e política de recursos humanos, bem como reconhecendo três dimensões dos problemas a serem enfrentados, sendo elas: a dimensão institucional-legal que versa sobre o arranjo da estrutura normativa e legal da administração; a dimensão cultural, que define a coexistência de características dos três modelos de administração, e a dimensão gerencial, tendo em vista a modernização das práticas e métodos de gestão.

Esse diagnóstico da administração pública objetiva replicar algumas questões, dentre elas, perceber e questionar se o Estado deveria permanecer realizando as mesmas atividades, ou deveria privatizar e/ou transferir algumas para os entes subnacionais ou para o setor público não estatal ou privado; se deveriam criar novas instituições, dada sua nova função reguladora; se a política de recursos humanos adotada reflete na motivação dos servidores e qualidade dos serviços e se serviços públicos estão voltados prioritariamente para o cidadão, entendido como um cliente, ou estão mais orientadas para o simples controle do próprio Estado (BRASIL, 1995, p. 25). Para Paula (2005, p.22) administração pública gerencial caracteriza-se "pelo tratamento do provimento de serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial ao setor público”, garantindo à prestação de serviços públicos adequados as novas exigências, onde tanto o cidadão deve se sentir acolhido como os servidores devem sentir-se motivados para dispensar tal atendimento.

Este constitui o ponto crucial de pesquisa deste trabalho, observando o esforço e capacidade de adequação da gestão pública, em âmbito local, dado que este é o ente federativo mais próximo a realidade da população e mais apto a minimizar a distância entre o cidadão e o Poder Público, para prestar serviços de qualidade, tal qual propõe a Reforma Gerencial, diante da perspectiva dos gestores e servidores. Uma vez que a proposta de reforma não se delimita ao governo Federal, mas também para estados e municípios (PAULA, 2005), sustentando a ideia de Bresser-Pereira (2000), de que a reforma vem sendo implantada de forma consistente pelas três esferas de governo. Embora, para alguns autores, como Torres (2004, p.141), estados e principalmente municípios, estão em atraso no que tange a

modernização de suas burocracias, pois estão preocupados com suas competências elementares, com a prestação de serviços públicos.

Nesse contexto e com esta mesma percepção, Freitas Júnior (2009) em sua dissertação de Mestrado, intitulada ‘Avaliação da administração pública Gerencial em municípios por meio de indicadores’, realizou um estudo em 177 municípios do Sul de Minas Gerais e através deste desenvolveu o Índice de Administração Pública Gerencial Municipal (IAPG-M), cujos parâmetros utilizados serão dissertados em seção específica, e por meio do qual concluiu que do total de municípios pesquisados, nenhum adotou o modelo Gerencial de Administração Pública de forma integral, constatando que tais municípios ainda se limitam a estruturas administrativas arcaicas, restrição esta que introduz a novas pesquisas.

Quanto à crítica ao modelo gerencial de administração pública, esta advém de forma acentuada por Paula (2005), pois embora esta reconheça os méritos do Modelo Gerencial de Administração Pública, questiona e apresenta limites ao seu caráter democrático na tomada de decisões públicas, segundo a autora, trata-se na verdade de uma tecnocracia e não democracia, melhor dizendo, as decisões são centralizadas aos mais qualificados em termos de formação reprisando o autoritarismo e o monopólio da era patrimonial, cujas ações, no processo de implementação da referida Reforma se fez por meio do recorde de Medidas Provisórias editadas pelo Poder Executivo brasileiro, isentando-o de cumprir aos procedimentos democráticos.

Além disso, a autora apresenta a limitação na prestação de serviços públicos de qualidade, visto que seus executores, isto é, os escalões inferiores, contam com uma série de fatores para manter seu comprometimento com a qualidade e com o interesse público, tais como estabilidade e visão de carreira estruturada, que uma vez não atendidos resultam na heterogeneidade em relação a qualidade dos serviços prestados. Sanabio, Santos e David (2013, p.26) compartilham de tal ponto de vista, ao afirmarem que “Se o modelo gerencial ofereceu respostas à crise de governança dos Estados, ele não fez o mesmo em relação à necessidade de torná-los mais acessíveis aos cidadãos”.

Assim, como dito anteriormente, posta em xeque a Dimensão Sociopolítica da Administração pública Gerencial, isto é, a crise na relação Estado/Sociedade, um novo modelo de Administração passou a ser pensado, com o intuito de preencher tal lacuna, e tornar a administração pública ainda mais democrática.

## 2.4. Modelo Societal

A mediocridade da democracia Gerencialista e o fortalecimento dos movimentos sociais, com a elaboração da constituinte ainda nos anos 1980, conduziam-se as diferentes forças políticas (Organizações não Governamentais, Sindicatos, Pastorais, Partidos Políticos etc.) a almejar a redefinição do perfil dos administradores públicos e das relações entre o Estado e a Sociedade, com propostas talvez ainda mais ambiciosas que as do modelo Gerencial. Pautando-se pela Cidadania, Democracia Participativa e a consequente inserção da Sociedade Civil nos processos decisórios de interesse público e a transformação político institucional, sendo estes os atributos do Modelo Societal de Administração pública conforme aponta Paula (2005).

Norteando-se pela experiência brasileira, essa nova vertente busca romper de uma vez por todas, com as práticas autoritárias no uso do poder público no país. A Constituição Federal de 1988, ou Constituição Cidadã, embora também seja reconhecida como uma tentativa de implantação da abordagem Gerencial à Administração Pública brasileira, presumiu o princípio do modelo Societal ao fomentar a descentralização e o controle de Políticas Públicas, bem como a participação social no âmbito da saúde, assistência social e educação nas três esferas de governo, mediante novos arranjos institucionais, como os Conselhos Gestores, Fóruns Temáticos e Orçamento Participativo, Organizações Sociais etc.

Segundo Freitas Junior (2009), no Modelo Gerencial, o Estado se assemelha a uma empresa e o cliente é o cidadão, na abordagem Societal por sua vez, questiona-se

[...] se o cidadão deveria ser visto como um cliente, ou se ele não seria na realidade o próprio patrão do Estado, pois o poder emana do povo. Assim, o cidadão deveria ter voz ativa nas decisões do Estado e sua participação seria fundamental. (FREITAS JÚNIOR, 2009, p.1).

Logo, o princípio embrionário da Administração Pública Societal é a Participação e o Controle social, que são práticas contemporâneas na administração pública brasileira.

No entanto, para Paula (2005) e Freitas Junior (2009), esse fenômeno é visível especialmente na esfera local, e sua aplicação à esfera Federal de administração pública ainda é um desafio. Para Paula (2005), esperava-se mais visibilidade à Vertente Societal com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a Presidência da República em 2002, no entanto, o que se observou foi a reprodução de práticas típicas dos demais Modelos de Administração Pública já citados.

Diante do exposto, pode-se perceber que em meio à transição do Modelo Burocrático para o Modelo Gerencial, desenvolve-se outra vertente, cujas práticas independem das ações Governamentais, pois emanam do povo, e mesmo que ainda não esteja efetivamente consolidada por meio de uma ‘quinta’ Reforma na Administração Pública Brasileira a nível Federal, seus princípios se desenvolvem, mesmo que de forma singela, nos entes Subnacionais, onde a participação social e o controle das ações estatais coexistem com as condutas Gerencialistas, burocráticas e Patrimonialistas, que perpetuam até os dias atuais.

## **2.5. Tendências gerencialistas em âmbito local: estados e municípios brasileiros**

A partir de 1995, quando Bresser-Pereira apresentou ao Brasil o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o novo modelo de gestão difundiu-se como legado para promover a eficiência da gestão pública, assim, diversos estados membros passaram a idealizar suas próprias reformas de modernização administrativa, com base nas propostas impulsionadas pelo Governo Federal. Dentre os estados que se destacaram nessas reformas estão os estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, São Paulo, Acre e Minas Gerais (CUNHA JUNIOR, 2004).

Assim, percebe-se que a Reforma administrativa Federal constituiu o estímulo inicial para reformas no âmbito dos governos estaduais, embora nesse quesito uns estados se sobressaíssem aos outros, “reproduzindo imensas desigualdades regionais que caracterizam o Federalismo brasileiro [...]” (TORRES, 2004, p. 141) até a atualidade. A união tem assumido postura modernizante de forma quase exclusiva, segundo Torres (2004), podemos observar como exemplos os avanços quanto a políticas de recursos humanos, governo eletrônico, cultura organizacional profissionalizada, e melhorias na infraestrutura administrativa da União, levando esta a um patamar mais elevado de evolução.

Nos estados destaque em termos de reforma, transformações institucionais significativas também podem ser observadas, em alguns casos, podendo ser caracterizadas como mudanças estruturais, implementadas a partir do novo modelo político-administrativo (SOUSA, 2007). Neste trabalho toma-se, por exemplo, o estado do Ceará, onde se localiza o ambiente de pesquisa do mesmo.

Historicamente o estado do Ceará, localizado no interior do Nordeste brasileiro, enfrenta desafios de natureza geográfica, isto é, irregularidade de chuvas e qualidade do solo etc. em razão do clima semiárido predominante (IPECE, 2007), financeiros, no que tange aos

déficits orçamentários e desequilíbrios fiscais enfrentados por vários governos do estado, e social no que se refere às desigualdades e a pobreza (MEDEIROS 2008).

Além disso, o clientelismo e vícios políticos praticados ao longo dos anos prejudicaram os serviços públicos e a retenção de investimentos. Nessa situação, a expressão usada no estado do Ceará se creditava aos ‘governos dos coronéis’, que para Sousa (2007, p. 605) representava a oligarquia de “atrasos de toda ordem: político, administrativo, econômico e social”, que ao se tornar obsoleta, deveria ser extinta.

No entanto, tendências à modernização administrativa no estado do Ceará, com o intuito de sanar tais problemas, segundo Medeiros (2008), já datam desde ano de 1987, evidenciadas no plano de governo da candidatura e eleição ao primeiro mandato (1987-1991) de Tasso Ribeiro Jereissati para governador do estado. Neste momento, um grupo de jovens empresários liderados pelo então candidato apresentava-se como o caminho à modernização, para Sousa (2007, p. 605), o lema dessa campanha eleitoral utilizava-se de

[...] expressões de forte efeito “midiático” e psicossocial, como: redemocratização, participação, transparência nas ações governamentais, autonomia administrativa, desburocratização, racionalização, flexibilização, equilíbrio nas contas públicas, descentralização, produtividade, modernização tecnológica, crescimento econômico e desenvolvimento social.

O chamado **Governo de Mudanças**, ou ‘Era Tasso’, como ficou conhecida a época entre 1987 e 2002, inclinou-se a deter a hegemonia política no estado, rompendo com as práticas clientelistas e arcaicas dos governos anteriores, através de [...] “uma série de reformas, modificando o modo do gerenciamento para maior eficiência do setor público [...]” (MEDEIROS, 2008 p. 71), universalizando os serviços públicos, promovendo o rígido controle fiscal e desenvolvendo a economia estadual, levando o Ceará para uma nova fase de desenvolvimento.

Dada a oportunidade histórica de mudança da cultura de política hegemônica, algumas medidas foram implementadas pelo governo do estado, dentre as quais podemos observar algumas através do Quadro 1.

O intervalo entre 1991 e 1994, período em que Ciro Ferreira Gomes assumiu o governo do referido estado, cujo plano de governo intitulava-se **Geração Ceará Melhor**, também foi um destaque que antecedeu da efetiva Reforma do Aparelho do estado a nível Federal, levando o Ceará a patamares satisfatórios em termos de captação de investimentos para o financiamento de projetos (MEDEIROS, 2008).

**Quadro 1 – Medidas adotadas pelo Governo de Mudanças de Tasso Ribeiro Jereissati no estado do Ceará no período de 1987 a 1991.**

MEDIDA ADOTADA	CONSEQÜÊNCIA
Redução de gastos de custeio com pessoal	Rigorous controle no gerenciamento de pessoal, através do recadastramento dos funcionários públicos e anulação de nomeações, contratações, promoções e transferências realizadas nos últimos nove meses pela gestão anterior, possibilitando o embargo de remunerações indevidas. Além da redução do salário médio da categoria e acompanhamento estreito dos gastos das empresas estatais.
Eliminação de práticas clientelistas	Obrigatoriedade de concurso público para a contratação de pessoal, impossibilitando as chances de prática do nepotismo.
Enxugamento da máquina pública	Eliminação e fusão de órgãos das administrações direta e indireta, bem como a descentralização de alguns serviços públicos para os municípios. Transferência de boa parte das empresas estatais para a iniciativa privada.
Equilíbrio fiscal do estado	Reforma na Secretaria da Fazenda do Estado (Sefaz); e Controle da dívida pública estadual.

FONTE: Elaborado pela autora com base em Sousa (2007).

Posteriormente, Tasso Jereissati volta ao governo do estado sendo eleito em 1995 - 1998, e reeleito em 1999 – 2002, sob os Planos de Governo: **Avançando nas Mudanças e Consolidando o Novo Ceará**, respectivamente. Para Medeiros (2008) esse período sinalizou a continuidade dos avanços através da adoção de um

“[...] espírito empreendedor, baseado em princípios de sustentabilidade do desenvolvimento, visão de longo prazo, parceria, descentralização e aprimoramento da qualidade do serviço público, mantendo o equilíbrio fiscal, o crescimento econômico e o investimento em infraestrutura” (MEDEIROS, 2008 p. 72).

Percebe-se assim, o empenho do Governo do estado do Ceará, em acompanhar as tendências da Administração pública Federal, visando o aperfeiçoamento da máquina pública e o padrão de comportamento da Administração pública estadual, operando-se por métodos de gestão harmoniosos a Reforma do aparelho do Estado.

A referência pioneira e efetiva de adoção do modelo de reforma gerencial por estados federados, no entanto, é o estado de Minas Gerais, que por meio do chamado Choque de



Gestão, implementado no governo de 2003-2010, refez sua estrutura organizacional possibilitando distribuição racional dos recursos públicos, estabelecimento de prioridades e metas, e aplicando políticas públicas de forma mais eficiente. A prioridade dessa reforma estadual pautou-se pela capacitação e treinamento de funcionários públicos, para que possam deste modo produzir de forma mais eficiente e atenda efetivamente as demandas públicas.

Quanto à administração pública municipal, convém ressaltar que nos municípios brasileiros a difusão de experiências influenciadas pela reforma não é homogênea aos estados. Estes, empenhados em prestar serviços públicos e cumprir suas atribuições legais acabam “ocupando um lugar periférico na modernização do Estado brasileiro” (TORRES, 2004 p. 141). Assim como pensou Ortiz e Medeiros (2015 p. 4) quando disse que [...] “à exceção das capitais que, em maior ou menor grau, implantaram medidas em prol da eficiência administrativa, a reforma gerencial tem ocorrido de forma residual nos demais municípios”.

Freitas Junior (2009), por sua vez, afirma que o modelo Gerencial de Administração Pública se torna mais difundido em municípios de médio e grande porte do que em municípios de pequeno porte, essa incidência, ainda segundo o autor, poderia ser explicada por meio de pesquisas futuras, isto é, aplicação do Modelo Gerencial de Administração Pública a Municípios, bem como os principais entraves que impedem tal ato, de forma a propor meios para que possam ser sanados.

## **2.6. Gestão Pública no Município de Redenção – CE**

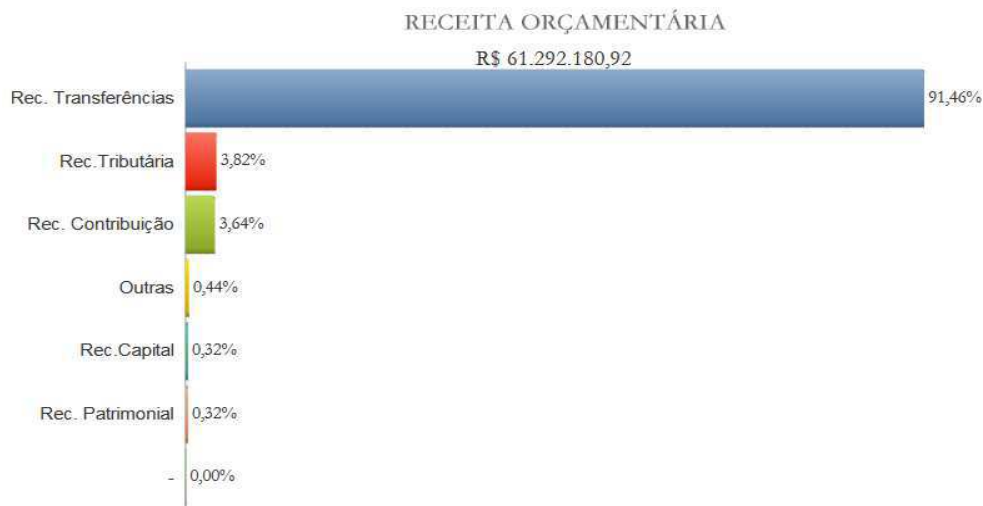
O município de Redenção, zona de pesquisa designado para o presente trabalho, localiza-se no interior do estado do Ceará, mais especificamente na Macrorregião do Maciço de Baturité, que é composta por treze municípios. Possui o total de 27.358 habitantes e área de 225,63 Km<sup>2</sup> de acordo com o último Censo (2010) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sua divisão político-administrativa, segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), divide-se em seis distritos, sendo eles: Redenção, Antonio Diogo, Guassí, Faisca, Barra Nova e São Gerardo (IPECE, 2016), e seu corpo gestor é composto por dez Secretarias municipais, Gabinete do prefeito, Procuradoria geral do município e Instituto de previdência social.

Marcada pelo contexto histórico ao qual foi criada, sendo a primeira cidade do Brasil a abolir a escravidão no ano de 1883, bem como os atrativos naturais que possui, a cidade de Redenção possui rico potencial turístico que uma vez explorados pela gestão, levariam o

município ao patamar de referência nacional no que toca a cultura e gestão eficiente, capaz de gerar o desenvolvimento econômico, cultural e receitas por meios próprios e, que se bem aplicados, tornaria a cidade mais atrativa não só para turistas mais também para seus munícipes.

Cabe destacar que embora o Município tenha potencial turístico e a grande maioria da população resida na zona urbana, passiva de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e demais tributos, capaz de gerar recursos próprios, o município se tornou incapaz de tal ato quando, no ano de 2016, demonstrou-se dependente quase exclusivo dos repasses financeiros do estado e da União, conforme a figura 1.

**Figura 1: Receita orçamentária do Município de Redenção no terceiro quadrimestre do ano de 2016.**



Fonte: (CEARÁ, 2016)

É sabido que o Município de Redenção vem enfrentando diversos problemas nos últimos anos em termos de habilidade administrativa por parte das últimas gestões, refletindo diretamente na gestão de recursos financeiros, o que levou o Município a ser alvo da ‘Operação antidesmante’ do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM- CE), em razão do excesso de contratações (CEARÁ, 2016), como consta na figura 2, e violação de direitos mínimos dos servidores, como o atraso salarial e de dívidas previdenciárias, greves e paralisações constantes dos mesmos, interrupções de serviços públicos essenciais por falta de pessoal e de material, como coleta de lixo, saúde e educação, transporte de escolares, esgotos

a céu aberto, dentre outros que comprometem o atendimento às necessidades do cidadão e dos servidores<sup>3</sup>.

**Figura 2: Fragmento do Relatório de gestão fiscal dos municípios referente ao ano de 2016.**

3º Quadrimestre/2016				
MUNICÍPIO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	DESPESA COM PESSOAL	PERCENTUAL	SITUAÇÃO
REDENCAO	54.981.297,60	29.778.280,15	54,16%	TOTAL

2º Quadrimestre/2016				
MUNICÍPIO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	DESPESA COM PESSOAL	PERCENTUAL	SITUAÇÃO
REDENCAO	50.322.577,18	28.983.561,84	57,60%	TOTAL

1º Quadrimestre/2016				
MUNICÍPIO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	DESPESA COM PESSOAL	PERCENTUAL	SITUAÇÃO
REDENCAO	48.984.572,84	28.819.899,37	58,83%	TOTAL

Fonte: (CEARÁ, 2016)

Observa-se a partir da figura acima, que o município em questão ultrapassou o limite de despesa com pessoal imposto pela Lei de responsabilidade fiscal (LRF nº 101/2000) durante todo o ano de 2016. A lei considera ultrapassagem do limite legal a partir do investimento de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), assim distribuídos: 6% para o poder legislativo, incluindo o Tribunal de Contas quando houver e 54% para poder executivo. Quando o município exceder o limite de contratações definidos, segundo o art. 23 da Lei nº 101/ 2000, “o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal de 1899”.

No entanto, como disposto na figura acima, o município de Redenção não cumpriu tal disposição estando sujeito as penalidades previstas no artigo 23 § 3º da Lei nº 101/2000 em que:

<sup>3</sup> Informações apresentadas no noticiário do Tribunal de contas dos municípios (TCM) Disponível em: <<http://www.tcm.ce.gov.br/tcm-site/noticias/tcm-entrega-relatorios-e-inicia-novas-fiscalizacoes>>

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Desta forma, pode-se detectar a priori, que algo impede o bom funcionamento e o avanço da administração pública do Município de Redenção, contrariando os preceitos da Reforma do Aparelho do Estado. Assim, com o intuito de verificar a aplicabilidade do modelo gerencial no Município de Redenção, serão utilizados como categorias de análise os indicadores de administração pública gerencial em municípios apontadas por Freitas Junior (2009), que serão descritos do capítulo a seguir, para sua posterior comparação com a realidade do município em estudo.

### **3. INDICADORES QUE COMPÕEM O ÍNDICE DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL EM MUNICÍPIOS (IAPGM)**

Com o objetivo de identificar municípios cujo modelo de administração pública na íntegra ou parcialmente seja o modelo gerencialista, Freitas Junior (2009), em sua Dissertação de Mestrado, desenvolveu o Índice de Administração Pública Gerencial em Municípios (IAPG-M), que consiste em um mecanismo quantitativo que permite categorizar a adoção ou não do modelo Gerencial de administração em municípios. Com o dito no capítulo 2, por meio deste achado, o autor verificou a aplicação do Modelo Gerencial de Administração Pública em 177 municípios localizados do Sul do estado de Minas Gerais.

Para desenvolver este mecanismo, o autor inicialmente fez um levantamento da Produção Científica Nacional apresentada no Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (Em ANPAD), no período de 2004 a 2008, para a detecção de temáticas gerencialistas que envolvem experiências municipais no Brasil, com o intuito de contribuir para a elaboração das categorias de análise, isto é, o desmembramento das temáticas em categorias agrupadas, e definição de indicadores.

Ainda para a definição dos indicadores, foram apreciados os achados da revisão bibliográfica do autor, isto é, as duas principais dimensões da Administração Pública Gerencial e Democrática evidenciadas por Paula (2005), são elas: Dimensão econômico-financeira e Dimensão institucional-administrativa, dentro das quais foram identificados os quatro indicadores: Recursos Humanos, Instrumentos de Gestão, Articulações Interinstitucionais e Participação dos Cidadãos, Responsabilidade Fiscal e Aplicação Eficiente dos Recursos, e estes foram desmembrados em 23 variáveis. Atribuindo para cada variável nota de 0 a 1, sendo 0 para o baixo desempenho administração gerencial e 1 para maior possibilidade de administração pública gerencial no município (FREITAS JÚNIOR, 2009). O esquema de construção IAPGM pode ser observado no Quadro 0.2.

O peso de cada indicador foi calculado com base na técnica de análise fatorial dos componentes principais, isto é, análise da correlação entre um conjunto de variáveis identificando o grau em que cada variável possibilita a explicação do fator, para o qual foi utilizado o *software* aplicativo denominado *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), que é um dos programas de análise estatística mais usados nas pesquisas da área de ciências sociais, servindo de apoio para a tomada de decisões (FREITAS JÚNIOR, 2009)

Salienta-se ainda que em sua pesquisa, Freitas Junior (2009) realizou a análise dos indicadores e variáveis de cada município, atribuindo-lhes notas, e os classificou por meio das

categorias A, B, C e D. Sendo A, os municípios que praticam até 75% dos parâmetros tidos como Gerencialistas, B, municípios intermediários que colocam em prática ao menos 50% dos parâmetros, tendo assim natureza híbrida dado que os 50% restantes correspondem a características de outros modelos de administração pública, e as categorias C e D, tratam de municípios que não são considerados Gerencialistas. Ao final da pesquisa, nenhum município foi classificado na categoria A, isto é, nenhum município foi considerado potencialmente Gerencialista, enquanto 138 municípios foram classificados nas categorias C e D. Aqui, reforça-se o problema de pesquisa do presente trabalho, e a importância de se verificar os entraves que dificultam a difusão do Modelo Gerencial aos municípios.

No estudo de Freitas Junior (2009), o Gerencialismo foi caracterizado por meio dos seguintes indicadores: Recursos humanos, Instrumentos de Gestão, Articulação interinstitucional e participação do cidadão e por fim, Responsabilidade fiscal e aplicação de recursos, que serão descritos no decorrer deste capítulo.

**Quadro 2 – Composição do Índice de administração pública gerencial em municípios.**

<b>ÍNDICE DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL MUNICIPAL</b>	<b>COMPONENTE INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO</b>	Recursos humanos	Quantidade de funcionários para cada 100 habitantes
			% de funcionários com ensino superior
			% de funcionários com pós-graduação
			Existência de administração indireta
		Instrumentos de Gestão	Existência de código de obras
			Existência de leis de parcelamento do solo
			Existência de lei de zoneamento
			Existência de plano diretor
			Existência de cobrança de IPTU
		Articulação interinstitucional e participação do cidadão	Quantidade de conselhos gestores existentes
			Existência de consórcios com outros entes federativos
			Existência de convênios ou parcerias com o setor privado
			Existência de apoio do setor privado ou de comunidades da administração municipal
			Participação no comitê da bacia hidrográfica
	<b>COMPONENTE ECONOMICO-FINANCEIRO</b>	Responsabilidade fiscal e aplicação de recursos	Aplicação de recursos em saúde – cumprimento do % previsto em lei
			Aplicação de recursos em educação - cumprimento do % previsto em lei
			Despesas com pessoal - cumprimento do % previsto em lei
			Cumprimento da Lei de responsabilidade fiscal
			Cumprimento dos limites legais para o endividamento dos municípios
			Indicador de desenvolvimento tributário e econômico
Participação da dívida na receita corrente líquida			
Esforço orçamentário em educação - % orçamento investido			
Esforço orçamentário em saúde - % orçamento investido			

Fonte: FREITAS JUNIOR (2009).

A seguir, serão explicitados os competentes do índice, conforme descritos pelo autor.

### 3.1. Recursos humanos

A profissionalização da administração pública no Brasil é uma herança burocrática que entrou em pauta na agenda de prioridades do governo a partir da Reforma gerencial da administração pública, desde então vem sendo acompanhada pela exigência de maior transparência, eficiência na aplicação de recursos, capacitação de pessoal para a prestação de serviços públicos de qualidade aos cidadãos, descentralização e flexibilidade organizacional.

Em observância a esses pressupostos, Freitas Junior (2009) definiu o indicador de Recursos humanos como meio de analisar se a administração pública municipal está próxima do gerencialismo. Para tanto, em sua pesquisa as variáveis analisadas foram: (a) quantidade de funcionários para cada 100 habitantes, (b) percentual de funcionários com ensino superior, (c) quantidade de funcionários com pós-graduação e (d) existência da administração indireta. Assim, podemos perceber que o indicador de recursos humanos contempla três elementos em sua essência: o *downsizing* organizacional, a qualificação no quadro profissional, e descentralização administrativa, sendo estes, para Paula (2005), características básicas modelo gerenciais de gestão pública.

O *downsizing* organizacional, segundo Paula (2005), é a técnica empresarial que diz respeito à diminuição de níveis hierárquicos e a reorganização de cargos, implicando na eliminação cargos desnecessários e que engessam a tomada de decisão, gerando um menor número de funcionários e conseqüentemente a redução de gastos evitáveis na organização. Assim, o indicador recursos humanos considera mais eficiente o município que utiliza o menor número de funcionários possível para a prestação de serviços, com relação à quantidade de habitantes, fazendo o uso eficiente de seus recursos humanos e financeiros.

Quanto à qualificação no quadro profissional, trata-se de um requisito básico para a prestação de serviços públicos, pois assim, conta-se com profissionais qualificados, refletindo na administração pública mais profissionalizada. Paula (2005) reforça essa ideia ao descrever como característica da nova gestão pública, a administração pública profissionalizada, especialista, autônoma e organizada em carreiras. Logo, uma política destinada ao desenvolvimento do potencial profissional dos servidores públicos para a prestação de serviços satisfatórios, compõe a essência da gestão pública gerencialista, entendendo-se aqui a prestação de serviços de qualidade uma via da mão dupla, onde tanto os cidadãos têm que sentir suas necessidades atendidas, quanto o servidor, além de preparado, deve sentir-se motivado e valorizado no exercício de sua função pública. Para Freitas Junior, quanto maior o



número de funcionários com nível superior, mais o município apresenta tendências à adoção de práticas gerencialistas.

No que tange a descentralização administrativa, trata-se aqui da utilização de administração indireta, entendida como flexibilização da administração pública, cuja função é a execução de atividades de interesse do estado por entidades de personalidade jurídicas própria a ele vinculadas. Tais entidades representam maior autonomia administrativa e são passíveis de controle externo tal como afirma Freitas Junior (2009) e Araújo (2011). Assim, para os autores, municípios que fazem o uso da administração indireta apresentam uma inclinação à administração pública gerencialista por meio da descentralização funcional dos serviços e conseqüente enxugamento do Estado. Além disso, Osborne e Gaebler (1995) colocam como vantagens para a descentralização administrativa, a maior flexibilidade, agilidade, eficiência, capacidade de inovação e produção. Sendo, portanto, características fiéis ao Modelo gerencial de administração pública.

Segundo Farias e Gaetani (2002), é um grande desafio formular uma política de recursos humanos integrada e abrangente capaz de tornar a administração pública mais coesa e organizada. No entanto, no contexto de mudanças que se vive, uma política de recursos humanos deve ser formulada dando atenção especial ao aprimoramento na prestação dos serviços públicos aos cidadãos, sendo esta uma das prioridades previstas no PDRAE.

### **3.2. Instrumentos de gestão**

Este indicador se refere à existência, e efetiva utilização, de instrumentos legais que se encontram a disposição com o intuito de incrementar e favorecer o poder público municipal, [...] “alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas” (ARAÚJO, 2011, p. 61). Logo, trata-se da execução da política de desenvolvimento urbano, por meio de recursos que ordenam o desenvolvimento local.

Para o cálculo deste indicador, foi considerada a existência dos seguintes instrumentos de gestão na administração municipal: (a) Código de obras; (b) Lei de parcelamento do solo; (c) Lei de zoneamento; (d) Plano diretor e (e) Cobrança de Imposto predial e territorial urbano (IPTU). Sendo que nesse quesito, pontuam apenas os municípios que apresentam as variáveis definidas pelo autor, pois estes estão em concordância com as definições de uma administração pública gerencial, no que toca ao desenvolvimento pleno das funções sociais da

cidade, como segurança, habitação, mobilidade, urbanismo, cidadania, sustentabilidade etc. e consequentemente, o bem estar da população.

O Código de obras constitui o conjunto de leis que permite que a administração pública municipal fiscalize o espaço construído em seu território, garantindo condições básicas de sustentabilidade, salubridade, segurança, e acessibilidade aos habitantes. Para Freitas Junior (2009), a utilização desse instrumento é um indicio da atenção e preocupação da administração pública municipal para como a segurança de seus habitantes.

A lei de parcelamento do solo é o instrumento de gestão disponível aos municípios, que determina os limites para os tamanhos de lotes de terra, isto é, terrenos munidos de infraestrutura básica (água, energia e rede de esgoto) destinada a construções, bem como a inclinação máxima permitida, existência de áreas reservadas a espaços públicos e áreas preservadas.

A lei de zoneamento trata-se do instrumento legislativo, em regra municipal, designado ao planejamento e ocupação do solo urbano, dividindo o mesmo em zonas residenciais, comerciais, preservadas e instalação de equipamentos sociais e logradouros públicos (SALAZAR et al. 2008, *apud* FREITAS JUNIOR, 2009). Tendo esta, a finalidade de promover o ordenamento territorial apropriado e o desenvolvimento das funções sociais urbanísticas da cidade. A lei de zoneamento deve ser elaborada em conformidade com os critérios estabelecidos no Plano Diretor do município, obedecendo às características de cada localidade, visando o desenvolvimento social e ambiental pleno da região.

O plano diretor, segundo o art. 182 § 1º da CF/88, é um instrumento de gestão obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes e “[...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. (BRASIL, 1988), orientando as ações do poder público municipal, assegurando maior qualidade de vida e conduzindo aos caminhos para uma cidade melhor. Cabe ressaltar, que este instrumento de gestão proporciona a integração entre o Poder Executivo e Legislativo da cidade, bem como com a participação popular, que por meio deste, tem a oportunidade de expressar seus anseios a apontar rumos para o desenvolvimento local, devendo este ser revisto e atualizado a cada dez anos.

A última variável do indicador Instrumentos de gestão, diz respeito à cobrança de IPTU por parte do município, que também está previsto na CF/88, art. 156, I, e consiste em um mecanismo de arrecadação própria dos municípios, para Freitas Junior (2009) quanto maior a arrecadação própria por parte dos municípios maior será a disponibilidade de recursos para aplicação as necessidades da população.

### 3.3. Articulações interinstitucionais e participação do cidadão

As articulações interinstitucionais e a participação do cidadão são duas características relevantes da administração pública gerencial, apontadas por Freitas Junior (2009) nos achados de sua pesquisa. Segundo o autor, estes se tratam de ferramentas que proporcionam interface entre o Poder público municipal, o Setor privado e a Comunidade, logo são mecanismos gerenciais que os municípios podem utilizar para gerir suas demandas sociais.

Articulações interinstitucionais são entendidas por Abrucio (2006, p.187), amparando-se por preceitos gerencialistas, como a “extensão das relações contratuais ao fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário não lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional” [...]. Deste modo, apreende-se que este indicador diz respeito à medida estratégica e gerencial de descentralização da administração pública, isto é, transferência de atividades ora desempenhadas exclusivamente pelo Estado para outras entidades ou pessoas, para Osborne e Gaebler (1995), instituições descentralizadas são mais eficientes, leves, ágeis, inovadoras, flexíveis e produtivas.

No que tange a participação do cidadão nas decisões públicas, faz-se referencia a ideia de Osborne e Gaebler (1995) de que o governo pertence a comunidade, e a esta deve-se dar responsabilidade ao invés de simplesmente servi-la, para os autores citados, a transferência de responsabilidade à comunidade na prestação de serviços públicos, muda as expectativas das pessoas e soluciona problemas de forma mais eficaz do que quando prestados pelos profissionais e burocratas, além de fortalecer as comunidades. Para exemplificar tal afirmação, os autores colocam que:

Todos sabem que as pessoas agem de forma mais responsável quando são elas que controlam seu ambiente, em contraste com as situações em que o ambiente é controlado por outros. Sabemos que os proprietários tomam mais cuidado com sua casa do que os inquilinos. Sabemos que quando os trabalhadores têm alguma participação acionária na empresa eles são mais dedicados do que os que se limitam a receber o salário no fim do mês. É natural que, quando as comunidades têm o poder de resolver seus problemas, funcionem melhor do que aquelas que dependem de serviços oferecidos por terceiros (OSBORNE E GAEBLER, 1995 p.53).

Assim, sendo os cidadãos os que vivenciam de perto os efeitos das ações governamentais, podendo ser positivos ou negativos, nada mais justo que estes participem das decisões, tendo o controle dos serviços públicos locais, de forma que suas aspirações sejam consideradas e atendidas.

Para este indicador, Freitas Junior (2009) apreciou a: (a) Quantidade de conselhos gestores existentes; (b) Existência de consórcio público com outros entes federativos; (c) Existência de convênio ou parceria como setor privado; (d) Existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal e (e) Participação no comitê da bacia hidrográfica. No qual municípios que apresentassem tais variáveis pontuariam com nota máxima, de forma análoga, municípios que não apresentassem, obteriam nota mínima.

Os Conselhos gestores são ambientes legítimos de comunicação direta entre o poder público e a sociedade, uma vez que as relações entre as partes se tornam estreitas, refletindo na descentralização da administração pública e no exercício da cidadania para a formulação de políticas públicas nas diversas áreas. Nessa variável, Freitas Júnior considerou a existência de 12 conselhos gestores, a saber: assistência social, saúde, meio ambiente, cultura, turismo, desenvolvimento econômico, direitos da criança e do adolescente, educação, emprego e trabalho, habitação e política urbana. Sendo estes espaços de participação popular, troca de experiências, geração de ideias e fiscalização das ações, previsto na CF/88.

O Consórcio público pode ser entendido como a cooperação federativa de apoio e de fortalecimento da gestão entre dois ou mais entes da federação, sem fins lucrativos, tendo por finalidade o desenvolvimento de ações conjuntas em benefício público, proporcionando aos municípios a formação de parcerias e ganhos de escala<sup>4</sup> (CEARÁ, 2009). Estes estão previstos na CF/88 em seu art. 241, regulamentado pela Lei complementar (LC) nº 11.107/2005, e sua existência se fundamenta na melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira dos envolvidos.

Os Convênios e/ou parcerias público-privadas (PPPs) são contratos que vinculam o setor público e a iniciativa privada, sendo a segunda responsável pelo financiamento e investimento em obras e serviços de interesse público (ARAÚJO, 2011), que o primeiro por si só não detém recursos próprios para o custeio. A utilização deste mecanismo por qualquer instância federativa, regulamentado pela Lei Federal nº 11.079/2004, corresponde ao esforço para a consecução da eficiência na administração pública, princípio básico do Modelo Gerencial.

A Existência de apoio do setor privado ou de comunidades ocorre de forma similar as PPPs, pois através desta, pode-se identificar as áreas que a administração pública municipal conta com apoio da iniciativa privada ou da própria população. Cabe destacar que para esta variável, e para a anterior, Freitas Junior (2009, p.76) considerou as seguintes áreas: “saúde,

---

<sup>4</sup> Resultado do processo produtivo em que se tem maior aproveitamento dos fatores de produção ao menor custo possível e o incremento de bens e serviços.

educação, assistência e desenvolvimento social, direitos da criança e do adolescente, emprego e trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, saneamento e manejo de resíduos sólidos”.

A última variável deste indicador refere-se à participação do município no Comitê da bacia hidrográfica da região, que são órgãos colegiados e democráticos cujos membros que os compõem são todos os setores da sociedade que tenham interesse no uso dos recursos hídricos, e desta forma tem representação e poder de decisão contribuindo para a gestão descentralizada e participativa das bacias.

### **3.4. Responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos**

Assim como afirma Osborne e Gaebler (1995) em seu princípio de governo empreendedor que gera receitas no lugar de despesas, que faz o mais com o menor custo possível, a eficiência em termos de aplicação de recursos financeiros e o equilíbrio fiscal são aspectos essenciais da Administração Pública Gerencial. Nesse sentido, o presente indicador pauta-se pelo cumprimento da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF nº 101/2000), que se trata do artefato jurídico que estabelece limites para o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como dos demais aparatos legais que tem a finalidade de evitar déficits nas contas públicas, e proporcionar o uso eficiente dos recursos.

Em vista disso, o presente indicador é composto pelas seguintes variáveis (a) Aplicação de recursos em saúde – cumprimento do % previsto em lei; (b) Aplicação de recursos em educação - cumprimento do % previsto em lei; (c) Despesas com pessoal - cumprimento do % previsto em lei; (d) Cumprimento da Lei de responsabilidade fiscal; (e) Cumprimento dos limites legais para o endividamento dos municípios; (f) Indicador de desenvolvimento tributário e econômico (g) Participação da dívida na receita corrente líquida; (h) Esforço orçamentário em educação - % orçamento investido; (i) Esforço orçamentário em saúde - % orçamento investido (FREITAS JUNIOR, 2009). Cabe ressaltar que neste indicador, municípios que atendem aos limites de aplicação de recursos previstos na Lei, obtêm nota um, enquanto municípios que não atingem a esse patamar, ou apresentam déficits em suas contas obtêm nota zero.

As três primeiras variáveis citadas, o mesmo nexos é seguido, pois para cada ente federativo a aplicação do percentual de recursos para saúde, educação e pessoal, não pode exceder as determinações legais. Para os municípios, as proporções dos percentuais

permitidos para a aplicação correspondem a Receita corrente líquida (RCL) a seguir discriminada:

- Saúde: LC n° 141/2012, art° 7. Os Municípios aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% da sua RCL.
- Educação: CF/1988 art° 212. Os municípios aplicarão anualmente, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo 25% de sua RCL.
- Pessoal: LC n° 101/2000, art° 19. A despesa total com pessoal para municípios, em cada período de apuração, não poderá exceder 60% de sua RCL, sendo 54% destinado ao Poder executivo local, 6% ao Poder legislativo.

A variável seguinte trata-se do cumprimento da Lei de responsabilidade fiscal que se configura, segundo Freitas Junior (2009), um importante instrumento de avaliação de gestão, pois reflete no compromisso da administração municipal com o desempenho fiscal, para o equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias, constituindo-se então, um mecanismo determinante da utilização eficiente dos recursos públicos.

Quanto ao cumprimento dos limites legais para o endividamento dos municípios, equivale ao indicador apresentado no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, cujos limites para cada ente federativo é determinado pela Resolução n° 40 do Senado Federal, no caso dos municípios, não podendo exceder a 1,2 vezes a RCL.

Outro indicador de eficiência orçamentária definido pelo autor, é a capacidade dos municípios financiarem seus serviços por meio de seus recursos próprios, isto é, arrecadação de impostos, exploração do patrimônio, dentre outros, indicando maior autonomia municipal, dada a independência única do Fundo de participação dos municípios para a manutenção da máquina. Municípios que apresentam receitas originárias revelam alto desenvolvimento tributário e econômico, e os que não apresentam, propagam sua incapacidade de independência financeira.

Em se tratando da Participação da dívida na receita corrente líquida, Araújo (2011) coloca que municípios que não excedem a receita pública em termos de endividamento, revelam sua capacidade de gerencia financeira, assim, com o intuito de verificar a facultades de gestão dos recursos este indicador se trata da proporção da dívida que está ultrapassando a receita municipal.

Por fim, a última variável identificada por Freitas Junior (2009), trata-se do esforço orçamentário em educação e saúde, - % orçamentário investido, que diz respeito à

participação relativa no orçamento, na cada área de educação e saúde dada a sua relevância, em razão do gasto total da administração pública municipal.

Resumidamente, Freitas Junior (2009) buscou em sua pesquisa definir o IAPGM com base nas características e temáticas revolucionárias do Modelo Gerencial de Administração pública descritas no Quadro 03.

**Quadro 3: Associação do IAPGM as temáticas gerencialistas**

<b>Indicador da administração pública gerencial</b>	<b>Características gerencialistas</b>
Indicador de recursos humanos	- <i>Downsizing</i> organizacional; - Capacitação dos recursos; -Descentralização administrativa.
Indicador de instrumentos de gestão	-Viabilização para o desenvolvimento local; -Proteção do cidadão.
Indicador articulações interinstitucionais e participação do cidadão	-Descentralização administrativa como Modernização da gestão; -Administração voltada para o cidadão.
Indicador de responsabilidade fiscal e aplicação de recursos	-Uso eficiente dos recursos escassos; -Equilíbrio fiscal; -Empreendedorismo público.

Fonte: elaborado pela autora com base em Freitas Junior (2009).

Assim, por meio deste mecanismo capaz de categorizar a adoção da administração Pública gerencial em municípios, dada ainda as colocações dos autores no que tange ao atraso dos municípios quando se trata da modernização de suas burocracias, é possível e identificar os entraves que impedem ou dificultam o progresso, para tal utilizar-se-á como ambiente de pesquisa o Município de Redenção Ceará.

Cabe salientar aqui, que a mesma metodologia do autor do IAPGM não será seguida no presente trabalho, dada a indisponibilidade dos dados precisos e necessários para a realização do cálculo, haja vista as diferentes realidades entre os municípios de Minas Gerais, como estado pioneiro em termos de reforma administrativa, e o Município de Redenção Ceará.

A pesquisa de Freitas Junior (2009) teve como principais fontes de dados o Zoneamento Econômico – Ecológico do estado de Minas Gerais (ZEE- MG), o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), e a Pesquisa de informações básicas dos municípios (MUNIC) do IBGE. Das três fontes de dados, a última é a única existente e

disponível para análise do Município explorado neste trabalho. Além disso, o programa estatístico utilizado limita-se a realizar cálculos de grande extensão, impossibilitando tal ato para avaliação de um mero município, como no caso desta pesquisa. Destaca-se ainda que o próprio autor concluiu em sua pesquisa que a análise de um modelo de administração com esta plenitude, deveria

“ser construída de forma mais efetiva, por meio de empreendimentos de caráter mais qualitativo, considerando-se a complexidade da convivência e das interações entre os diferentes tipos de gestão, e julgando ser muito mais subjetiva e interpretativa do que linear e objetiva” (FREITAS JÚNIOR, 2009, p.127).

Deste modo optou-se identificar as características gerencialistas contidas em cada indicador descrito por Freitas Júnior (2009), para a realização de uma pesquisa de caráter qualitativo e quantitativo, já que ambas as formas de abordagem, seja com o olhar de dentro ou de fora respectivamente, contribuem para do processo de produção de conhecimento em igual calibre (MATOS, 2014) o que será descrito detalhadamente em seção específica.



## 4. METODOLOGIA

Nesta seção serão descritos os procedimentos metodológicos que foram utilizados no presente trabalho em termos de classificação da pesquisa, técnicas de coleta e análise de dados aplicados.

### 4.1. Classificação da pesquisa

O presente trabalho constitui-se uma pesquisa qualitativa e quantitativa, qualitativa dada preocupação com a análise e interpretação aspectos profundos do comportamento humano, proporcionando análise detalhada sobre as investigações, hábitos e atitudes das pessoas sobre o tema proposto (MARCONI; LAKATOS, 2010). A pesquisa qualitativa compreende dois momentos distintos, sendo eles: a coleta de dados e posteriormente a interpretação do significado das atitudes das pessoas entrevistadas, sem a utilização de informações numéricas no trato dos dados (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Deste modo, para os autores citados, esta abordagem tem como vantagem a identificação do conjunto de atitudes sinceras das pessoas, embora, o fator e temporal e espacial possam apresentar restrições na pesquisa, ou seja, pode ser uma pesquisa demorada, em que o pesquisado deve ser aceito no espaço pesquisado.

Nesse contexto, esta pesquisa almeja investigar a realidade quanto aos aspectos modernizantes de gestão ora praticados no âmbito da gestão pública municipal de Redenção – CE, buscando entender as percepções dos atores ocupantes de cargos públicos cujo mandato se encontra em vigência, e se estes estão em harmonia com as temáticas gerencialistas contidas nos Indicadores de Administração Pública Gerencial em Municípios (IAPGM) de Freitas Junior (2009), quais sejam: Recursos humanos, Instrumentos de gestão, Articulações Interinstitucionais e participação do cidadão, Responsabilidade fiscal e aplicação de recursos. Neste ponto, a pesquisa apresenta uma inclinação quantitativa, dada a utilização de dados numéricos atribuição de peso 25% para cada indicador, distribuído para cada temática gerencialista apresentada no quadro 4. A pesquisa quantitativa foi utilizada com o intuito de garantir mais precisão aos dados obtidos, através do emprego da técnica estatística de porcentagem, e da relação que tem com estudos descritivos, “buscando classificar a associação entre variáveis e a relação de causalidade entre fenômenos” (RAUPP; BEUREM, 2017).

**Quadro 4: Atribuição de pesos aos indicadores e às temáticas Gerencialistas**

<b>Indicador da administração pública gerencial</b>	<b>Características gerencialistas</b>	<b>Peso do indicador</b>	<b>Peso da temática</b>
Indicador de recursos humanos	- <i>Downsizing</i> organizacional	25%	8,33%
	- Capacitação dos recursos		8,33%
	- Descentralização administrativa		8,33%
Indicador de instrumentos de gestão	- Viabilização para o desenvolvimento local	25%	12,5%
	- Proteção do cidadão		12,5%
Indicador articulações interinstitucionais e participação do cidadão	- Descentralização administrativa como Modernização da gestão	25%	12,5%
	- Administração voltada para o cidadão		12,5%
Indicador de responsabilidade fiscal e aplicação de recursos	- Uso eficiente dos recursos escassos	25%	8,33%
	- Equilíbrio fiscal		8,33%
	- Empreendedorismo público		8,33%
<b>TOTAL:</b>		100%	100%

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto à natureza, este trabalho caracteriza-se por ser uma pesquisa aplicada, uma vez que seus achados podem contribuir para a modernização da administração pública municipal, gerando melhorias para atingir a eficiência administrativa. Aqui, entende-se que a pesquisa pode se classificar, de acordo com sua razão de ser, em pura ou aplicada. A pesquisa pura busca o desenvolvimento da ciência sem a preocupação com sua aplicação prática, sendo então de “ordem intelectual”. A pesquisa aplicada depende das descobertas da pesquisa pura, mas fundamenta-se pelo interesse na aplicação do conhecimento, tratando-se da pesquisa de “ordem prática” (GIL, 2010).

No que tange aos objetivos, conduziu-se para a pesquisa descritiva pelo fato de os fenômenos (variáveis) serem observados, registrados, analisados e correlacionados sem qualquer manipulação por parte do pesquisador (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007). Além disso, utilizou-se também dos recursos da pesquisa exploratória, que para Gil (2010) proporciona uma visão geral acerca de determinado fato ainda pouco explorado. Isto é, foram coletadas informações acerca dos fatores que caracterizam a aplicação do Modelo Gerencial de Administração Pública a esfera municipal, para posterior análise sem exercício de influência sobre os mesmos, buscando-se alcançar além do objetivo geral, os objetivos específicos do presente trabalho.

Quanto aos procedimentos adotados, realizou-se um estudo de caso juntamente com uma pesquisa bibliográfica e documental. Para Yin (2015, p. 17), o estudo de caso é a investigação de um fenômeno contemporâneo em seu contexto no mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são evidentes. Deste modo, a pesquisa se baseia no estudo do caso específico no Município de Redenção - CE, sendo observadas as práticas e ferramentas utilizadas pela gestão com a finalidade de associá-las a práticas condizentes com a proposta de administração Pública gerencial.

#### **4.2. Coleta de dados**

A coleta de dados da presente pesquisa ocorreu por meio de pesquisas bibliográfica, documental e realização de entrevistas. A pesquisa bibliográfica, segundo Cervo, Bervian e Silva, (2007) é a análise de material já elaborado, como: livros, artigos, teses e dissertações. No caso desta pesquisa, foi utilizado as características gerencialistas dos indicadores do IAPGM desenvolvido por Freitas Junior (2009), descritas no Quadro 03, do capítulo anterior, bem como as ideias de diversos autores, para integrar a revisão bibliográfica, com ênfase nas seguintes temáticas: Modelos de administração Pública e sua trajetória no Brasil, características do Modelo Gerencial, e Aplicabilidade Modelo Gerencial de Administração Pública, com foco na gestão municipal.

A pesquisa documental foi utilizada para obtenção de informações pertinentes ao município em análise, dado que durante o estudo foram identificadas Legislações municipais, Relatórios gerenciais do TCM – CE, Pesquisa de informações básicas dos municípios (IBGE) e Perfil Básico Municipal (IPECE). Para Cervo, Bervian e Silva, (2007 p. 62), na pesquisa documental “são investigados documentos com o propósito de comparar usos e costumes” sendo diferente da pesquisa bibliográfica apenas no que toca a fonte, que em regra ainda não foram analisados academicamente, ou podem ser interpretados de outras formas, como relatórios, tabelas, documentos de arquivos etc. Cabendo salientar que a pesquisa bibliográfica e documental possibilitou o alcance do primeiro e segundo objetivos específicos, em observância aos indicadores que compõem o IAPMG.

Feito isto, para o alcance do terceiro objetivo específico, utilizou-se como instrumento de coleta de dados a realização de entrevistas semiestruturadas, que se trata do meio pelo qual o investigador apresenta perguntas ao investigado, como o objetivo de obter dados que interessam a investigação. Constituindo-se uma técnica excelente e muito utilizada no âmbito

da pesquisa de ciências sociais, de forma que grande parte do conhecimento gerado na área deve-se a sua aplicação. (Gil, 2010)

Assim, com o intuito de entender em profundidade as percepções dos atores da gestão pública atual do Município de Redenção – CE (mandato de 2017 a 2021) foram entrevistadas 14 pessoas presencialmente, no período de entre Fevereiro e Maio de 2017. A escolha dos sujeitos não seguiu princípios probabilísticos, ficando a cargo do pesquisador a identificação de pessoas aptas a informar, buscando sempre interrogar no mínimo duas pessoas de cada secretaria, com o intuito de detectar informações divergentes, dentre as quais ocupantes dos seguintes cargos: o chefe de gabinete da prefeitura, oito secretários e cinco funcionários públicos municipais, que serão identificados do decorrer da análise prática pelos cargos que ocupam na Prefeitura municipal, com o propósito de resguardar a identidade dos mesmos.

As entrevistas em regra foram gravadas, com exceção de três entrevistados que relatando não se sentir à vontade e não permitiram a gravação, e tiveram duração média de trinta minutos, seguindo o roteiro apresentado no apêndice A.

#### **4.3. Análise de dados**

Após a coleta realizada por meio das entrevistas, os dados obtidos foram transcritos, agrupados, e analisados e associados aos dados oriundos da pesquisa bibliográfica, tendo por categorias analíticas as características da administração pública gerencial, descritas no Quadro 3, com base nos indicadores de Freitas Junior (2009).

Para a análise dos dados levantados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, que para Bardin (1977, p. 42):

constitui em um conjunto de técnicas para análise de comunicação que se dá por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens, com o objetivo de obter indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção de mensagens, procurando ir além das mensagens concretas.

As entrevistas inicialmente foram transcritas em arquivos separados, e em seguida foram minuciosamente examinadas com o intuito de identificar indícios de atitudes modernizantes na gestão pública municipal de Redenção – CE, condizentes com as características gerenciais utilizadas. Estando de acordo com a finalidade da análise de conteúdo de Bardin (1977), em que se visam deduções lógicas para adaptar o material colhido ao problema que se busca resolver. Deste modo, para a identificação de práticas gerenciais

por parte dos entrevistados, se expressa aqui os trechos das entrevistas tidas como mais relevantes, identificados sem a utilização de *softwares* para tal ato. Ao final, foi atribuída a medida de adoção do modelo Gerencial de administração pública ao Município em análise.

## **5. ANÁLISE DE PRÁTICAS GERENCIALISTAS NO MUNICÍPIO DE REDENÇÃO – CE DE ACORDO COM OS INDICADORES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL EM MUNICÍPIOS.**

Neste capítulo são apresentados os resultados da pesquisa e as análises decorrentes das entrevistas realizadas e associação dos achados aos Indicadores de Administração Pública Gerencial em Municípios.

### **5.1. Indicador de recursos humanos no Município de Redenção- CE**

Conforme apresentado anteriormente, nesta categoria analítica foram abordadas três temáticas pertinentes a tendências modernizantes na gestão pública municipal, sendo elas: o *downsizing* organizacional, a qualificação no quadro profissional, e descentralização administrativa, os quais serão apresentados a seguir:

#### **5.1.1. *Downsizing* organizacional em Redenção - CE**

O *downsizing* organizacional no Município de Redenção - CE, ocorreu de forma concomitante à mudança de gestão de 2016 a 2017, com o intuito de reduzir gastos com pessoal, pois o município encontrava-se com um número excessivo de contratações. De acordo com o Índice de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE, em 2015 o município contava com um total de 1313 funcionários públicos, para uma estimativa de 27.272 habitantes. Com a transição de gestão em 2017, segundo o Secretário de administração do Município:

*[...] foram demitidas mais de 300 dessas pessoas, eram contratadas pessoas que eram amigos de amigos que tinham como contratar e foram contratando. Hoje nós só estamos trabalhando com pessoas efetivas, 936 pessoas efetivas que nós temos. Esse fato aqui de 1313, que você está falando, isso elevou num patamar gigantesco a dívida pública, e hoje não se pode pagar [...] era exorbitante o número de contratações.*

Destes 936 funcionários, segundo informações coletadas, majoritariamente 95% são concursados, e os demais são ora contratados por seleção pública realizada recentemente, ora funcionários que já trabalham há muito tempo na prefeitura de Redenção - CE e “*passaram automaticamente, que vinham de gestões anteriores [...] que tinham trinta anos de trabalho*

*aí quando mudou pra questão de celetista foi automático*". (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO). Observando-se então que nesse quesito a tendência é adequar as necessidades da gestão aos servidores que se tem, oferecendo os mesmos serviços para um número de gastos minimizado, de acordo com Coordenadora da Secretaria do Trabalho e Assistência Social "[...] a gente tá investindo muito pouco em contratação sabe? A gente contrata só quando é necessário mesmo".

Segundo a maioria dos entrevistados, o número de funcionários atualmente no município ainda é insuficiente. A primeira ação tomada pela gestão de 2017 foi demitir todos os cargos de indicação e cargos ociosos, que na verdade, segundo o Secretário de administração, nem se faziam presentes no órgão, essa ação gerou uma "[...] *deficiência gigantesca de pessoal, porém não pode fazer concurso porque não tem como pagar*", embora para o mesmo, grande quantidade de funcionários não é sinônimo de boa administração, "[...] *o grande quantitativo não necessariamente significa grande eficiência, as vezes o mínimo pode trabalhar mais do que muita gente*" (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO).

Além do mais, essa redução de pessoal veio a calhar para o enquadramento do município ao limite de gasto com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que se encontrava acima do percentual prudencial, chegando a comprometer, durante todo o ano de 2016, mais do que o limite permitido legalmente, como disposto na figura 2, apresentada no capítulo 3 deste trabalho.

Outras repercussões do corte de gastos com pessoal constatadas foi a redução de secretarias municipais, a acumulação de cargos pelos Secretários e o trabalho voluntário desempenhado por muitos destes nos primeiros meses de seu mandato. Os argumentos relatados para tais atos foi o seguinte:

*[...] não foram contratados todos os secretários, é a... Por quê? Getúlio, porque que vocês não contrataram os 16 secretários? Nós só temos de sete a oito, se não me engano, porque os outros trabalham com a questão da eficiência. Estão acumulando cargos pra poder reter dinheiro pra poder pagar outras coisas.* (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO)

*[...] trabalhamos também como voluntária, eu trabalhei como voluntária pra ajudar a casa, o município a se equilibrar, pelo menos no mês de janeiro eu trabalhei como voluntária, eu assinei um documento que fazia questão de trabalhar como voluntária, por que senão não funcionava, não andava.* (COORDENADORA DA SECRETARIA DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL)

Assim, percebe-se o esforço da gestão pública municipal, para organizar e otimizar a performance do município em termos de funcionalismo, evitando a ociosidade de servidores e

os gastos evitáveis cujo recurso é destinado a outras prioridades, como a pavimentação de ruas por exemplo. Bresser Pereira (1998, p. 208) contribui ao afirmar que “a demissão por insuficiência de desempenho, reforça o caráter Gerencial da administração pública enquanto ao prover possibilidade de perda de cargos por excesso de quadros, permite uma imediata redução de custos”. Visando o enquadramento do município ao que aos limites legais de gastos com pessoal, que até então não estava sendo cumprido, considerando-se uma tendência modernizante nos termos do IAPGM, dada a demonstração de eficiência do município nesse item de avaliação.

### 5.1.2. Qualificação do Quadro Profissional em Redenção – CE

No que diz respeito à qualificação do quadro de pessoal, não foi constatado a quantidade de funcionários com ensino superior no órgão pesquisado, pois os entrevistados não tinham o dado preciso. Segundo a Assistente em administração da secretaria de administração, que já trabalha há 12 anos na secretaria, é difícil informar um número preciso, mas a maioria se concentra na área da educação, saúde, infraestrutura e assistência social, esta acrescenta ainda que ultimamente os secretários municipais são mais preparados profissionalmente para as áreas em que está à frente, o que não acontecia nas gestões passadas. Atualmente,

*[...] cada secretário tem a sua habilidade na sua área, [...] são pessoas extremamente técnicas dentro da sua área de atuação e o nosso chamado pra cá foi justamente isso, aplicar o que você tem de conhecimento no setor público pra tentar dar o máximo de eficiência possível pra que as coisas pudessem andar de forma correta [...]* (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO)

Os entrevistados foram indagados ainda a respeito da importância do servidor público ter ensino superior na área em que atua, obviamente estes apresentaram respostas positivas, pelo conhecimento e desenvolvimento que ele pode trazer ao órgão. No entanto, o Diretor da secretaria de infraestrutura do Município relatou o seguinte: “*Muitos deles não tem interesse de fazer essa capacitação, de querer estudar, pois contam com certa estabilidade e não vai mais atrás né?... tem muitos assim aqui no município*”. Cabe destacar que nessa afirmação o entrevistado referiu-se aos servidores concursados, que segundo ele, ao alcançar a estabilidade empregatícia, acabam por se acomodar e não mais procurar o desenvolvimento profissional.

Foi investigado ainda se a Prefeitura oferece incentivos para o profissional, como estratégia para que seus servidores busquem profissionalização. Segundo o Secretário de



Administração, e também os demais entrevistados existem um plano de cargos e carreiras para os profissionais de ensino superior, especialmente na área da “[...] *educação que tem a questão da qualificação, cada vez que você vai se qualificando você vai melhorando a questão salarial*” (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO). Além disso, a gestão municipal referente ao quadriênio 2012-2016 firmou acordo com a Universidade da Integração Internacional da lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), de forma que a Universidade oferecia cursos para os servidores e em contrapartida os alunos universitários puderam estagiar nas dependências da prefeitura. Esse acordo permaneceu com a mudança de gestão e tem a expectativa ser reafirmado com sentido de proporcionar o crescimento educacional dos servidores. Ainda segundo o entrevistado, “[...] *isso aí é visão do prefeito e fazer isso, é questão de tempo, e questão de dinheiro*”.

Cabe ressaltar o relato dos gestores que ao assumir a Prefeitura no início de 2017, encontraram servidores desmotivados, estressados e desacreditados na Gestão pública, pois tinham seus salários atrasados desde o mês de novembro de 2016, causando revolta no Sindicato dos servidores Públicos Municipais de Redenção (SINSEMPRE). Assim, a gestão municipal procurou inicialmente garantir o pagamento dos salários referentes ao ano de 2017, e em seguida negociar com o sindicato o pagamento dos dois últimos meses de 2016. Além disso, segundo o Secretário de Planejamento, outro plano da gestão para tornar os servidores mais motivados, é o oferecimento de consultas psicológicas aos mesmos, que se encontram em estado de estafa, comprometendo a qualidade do serviço público.

Em face disto, percebe-se que o município se encontra em fase de planejamento para a atenção ao servidor, prezando pela qualidade dos serviços prestados, além de estar regularizando a questão salarial e tendendo a oferecer crescimento educacional para os mesmos. Tais ações podem ser entendidas como inclinações modernizantes, pautando pela valorização do servidor municipal, seu comprometimento com o serviço público e a consequente satisfação dos cidadãos.

### **5.1.3. Administração indireta em Redenção – CE**

Quanto ao uso da administração indireta, constatou-se que no Município de Redenção existem três Autarquias, que são entidades de personalidade jurídica própria, criadas por lei para o desempenho de atividades próprias do Estado, sendo então instrumento de descentralização da administração pública, são elas: Autarquia do meio ambiente, Instituto de

previdência dos servidores municipais de Redenção ou Redenção Prev. e Departamento municipal de transito (DEMUTRAN).

A autarquia do meio ambiente, como o próprio nome já diz, trata da questão ambiental no município, foi criada em 2014, no entanto encontra-se desativada por irregularidades e desarmonia da mesma com as normas da Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE), o Secretário de infraestrutura relatou o seguinte:

*[...] em alguns momentos ela andou funcionando, mas fora da norma, da regulamentação exigida pela SEMACE, então a gente tá estudando, ela agora tá sem função, vamos dizer assim, a gente estamos estudando junto com os procuradores do município pra que realmente possa fazer com que ela tenha a força da lei e possa realmente fazer os serviços necessários pra o município [...]*

Já o Redenção Prev. atualmente está em pleno funcionamento e trata das aposentadorias e pensões dos servidores públicos municipais. Para o Secretário de administração, esta entidade tem o intuito de dividir e melhor organizar a folha de pagamentos do município.

Quanto ao DEMUTRAN, este é uma autarquia criada no ano de 2010, mas que também se encontra desativada, segundo o Secretário de infraestrutura, na época em que a lei municipal foi aprovada, o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) cobrou a criação de cinco setores dentro desta Autarquia, e isso engessou o funcionamento do órgão criado, pois o município não detinha recursos. No entanto, para o mesmo, “[...] *futuramente vai ser obrigado a todos os municípios ter o seu DEMUTRAN, sua*”... *O seu transporte ser municipalizado [...]*, assim, a predisposição é que este órgão funcione o mais rápido possível.

Os entrevistados foram ainda indagados quanto a vantagens do uso da administração indireta no município, enquanto entidades que proporcionam a descentralização da administração pública e a consequente atribuição de competências do Estado para outra entidade pública, causando a diminuição da máquina pública. No entanto, nesse ponto de avaliação os entrevistados apresentaram opiniões negativas em sua maioria, para o Secretário de Planejamento, o uso da administração indireta é de grande valia para o alcance da eficiência na Administração pública, mas o Município de Redenção ainda tem pouca maturidade o uso deste mecanismo, tanto que as irregularidades levaram a desativação de duas autarquias municipais. Além disso, a Autarquia do Meio Ambiente vem sendo alvo de estudos no tocante a viabilidade financeira de se manter esta entidade, os argumentos relatados a esse respeito foram os seguintes:

*[...] a autarquia do meio ambiente [...] é uma questão que tá se estudando porque não adiante se manter uma autarquia que a receita dessa autarquia é ... aliás a despesa dessa autarquia é muito maior e mil vezes o que ela tem de receita, então tem que se repensar [...]. No momento não há vantagem em manter essa autarquia, pra você ter uma ideia, cálculos, dados levantados no ano passado, o ano todinho arrecadou em torno de 14 mil reais, só que a despesa mensal é de 140 mil, vale a pena? (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO)*

*[...] eu trabalhei lá três anos e não vi vantagem não. Eu acho que dá pra fazer o mesmo trabalho, vinculando a secretaria, seria um gasto a menos. (DIRETOR DA SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE)*

No mais, nesse item de avaliação, considerando a existência de entidades dessa natureza na esfera municipal, o município de Redenção também pontuou positivamente, pois embora das três Autarquias presentes, apenas uma estar em funcionamento, a desativação da Autarquia do meio Ambiente no momento é uma alternativa para a retenção de gastos, e a questão do DEMUTRAN predispõe-se a ser implantado com força de lei segundo informações coletadas na secretaria de infraestrutura do Município.

Em síntese, nessa categoria analítica pode-se perceber que o Município está a caminho da modernização administrativa, dada a redução de pessoal, atenção a qualificação dos servidores e descentralização administrativa, tornado nesse quesito a administração pública municipal mais eficiente em termos financeiros e de qualificação dos serviços prestados, o que tende a refletir na satisfação dos munícipes, que aos poucos veem suas necessidades básicas sendo atendidas. Neste indicador, o Município adotou o modelo gerencial em 25% dos preceitos do IAPGM..

## **5.2. Indicador de Instrumentos de gestão no Município de Redenção - CE**

A categoria analítica referente aos instrumentos de gestão trata da utilização da política de desenvolvimento urbano como recurso para o ordenamento e desenvolvimento local. Considerando a existência de Código de obras, Lei de parcelamento do solo, Lei de zoneamento, Plano diretor e Cobrança de IPTU como tendências modernizantes e facilitadoras da gestão dos municípios que os contém, dada a viabilização para o desenvolvimento local e a proteção ao cidadão. Os resultados observados no Município de Redenção serão expostos a seguir.

### 5.2.1. Viabilização para o desenvolvimento local

De acordo com pesquisas realizadas em 2015 pelo IBGE, O Município de Redenção faz o uso dos cinco instrumentos acima citados, sendo que os três primeiros se fazem por meio de legislações específicas criadas no ano de 2000, assim como o Plano diretor que também foi criado em 2000 e sua última atualização, segundo o Secretário de infraestrutura do Município, foi no ano de 2007 e sendo instrumento com validade de 10 anos, sua revisão está em planejamento atualmente. Quanto à cobrança de IPTU, segundo o IBGE (2015), sua lei de criação data do ano de 2009 e conta ainda com cadastro imobiliário e planta genérica de valores dos imóveis.

Com relação à percepção dos entrevistados, estes concordaram no que diz respeito à importância e facilidade que tais instrumentos podem trazer à gestão municipal, demonstrando consciência relevante de que esses instrumentos favorecem ao desenvolvimento do município. No entanto, quando interrogados sobre o real cumprimento dos mesmos, os argumentos apresentados foram os seguintes:

*Nem sempre são cumpridos pela população, por exemplo, a questão do IPTU, o pessoal tem uma prática de não querer pagar, o IPTU o pessoal não gosta de pagar, é muito complicado [...] (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO)*

*Não, muito pouco, muito pouco, reconheço que... eu não sei se é por a cidade ser pequena, que todo mundo conhece todo mundo, acha que todo mundo pode fazer tudo e acaba sendo apadrinhado por A ou por B e esses instrumentos acabam não funcionando como era pra funcionar. Mas a gente ver que algo tem que ser feito, que a cidade cresceu desordenada, o povo fazendo sem planejamento, o que não poderia ser assim [...] (SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA)*

*Geralmente a população de Redenção é muito mal educada, não adere a nada disso, tipo: a calçada, eu posso colocar o que eu quiser na calçada, eu não pago IPTU, eu não pago. Faz o que quer e acaba não valendo. (DIRETOR DA SECRETARIA DE AGRICULTURA)*

*Eles só tem a facilitar se realmente as pessoas pagassem talvez entrasse mais recurso no município, e tinha como criar outros mecanismos pra poder a máquina pública funcionar. (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO)*

Constata-se então que apesar de o município ter acesso aos instrumentos supracitados não significa que estes são efetivamente cumpridos, para os gestores entrevistados, o principal entrave para este feito é a população, que se recusa e se impõem à aplicabilidade das normas, que em regra foram criadas para sua própria proteção. Assim, foram questionados se a Prefeitura municipal fiscaliza ou acompanha o cumprimento de tais instrumentos, nesse ponto

as informações se mostraram de certa forma divergente, o Diretor da Secretaria de infraestrutura, argumentou o seguinte:

*Fiscaliza, aí depende de cada administração, tem administração que deixa correr, outra já aplica a lei, cobra, pagam multas. Nessa nova gestão há uma tendência a essa fiscalização, pois estão atrás de impostos pra arrecadar dinheiro pra poder fazer as coisas né?*

*[...] agente consegue, mas muitas vezes não consegue, porque a gente como prefeitura não tem o poder de, vamos dizer assim, de justiça. Até tem o poder as vezes de querer embargar, mas acaba que por deficiência da lei isso não acontece [...] mas um dia alguém tem que ter a coragem e ter o entendimento de fazer algo, porque não se sustenta mais por muito tempo não. (SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA)*

Diferentemente, para o secretário de planejamento, a Prefeitura ainda não tem capacidade de fiscalizar, pois não detém recursos humanos, financeiros e materiais necessários, além da pouca maturidade do órgão em termos de controle.

Outro argumento apresentado, para o não cumprimento efetivo dos instrumentos de gestão, pelo Secretário de planejamento é a falta de informação aos cidadãos, e descontinuidade das ações de governo. Além disso, ainda segundo o mesmo, esses instrumentos facilitam a gestão no sentido de ordem, mas em contrapartida cria uma burocracia desnecessária que deve ser comprida pelo cidadão, e exemplificou dizendo que se tratando de uma cidade pequena, é difícil explicar e convencer ao cidadão redencionista pobre e vulnerável, que para construir sua casa ele é obrigado a seguir uma série de exigências legais, além de ter que pagar impostos periodicamente, então para o secretário, na maioria das vezes, esses instrumentos não são cumpridos.

No caso da cobrança do IPTU, para a Secretária de finanças, “a arrecadação no município ainda é muito pequena” e se encontrava praticamente abandonada nas gestões anteriores, levando ao acúmulo da dívida ao nível que a população se recusa a quitar. De acordo com Ceará (2016), o montante arrecadado do IPTU ao final do ano de 2016, representa apenas 1,80% da receita tributária do Município. Diante disto, a ação tomada foi a adoção ao Programa de Recuperação Fiscal do Município (Refis/2017), que garante abatimento de 100% no valor de multas e juros referentes aos impostos municipais, cujo recurso arrecadado é destinado ao pagamento dos salários atrasados dos servidores públicos de Redenção.

No entanto, segundo a secretária, persistiu a falta de interesse da população em pagar esses impostos, e a baixa arrecadação permaneceu. Consoante a isto, outra estratégia planejada, com visão de longo prazo e em parceria com o TCM - CE é o projeto de educação

fiscal nas escolas, em que será desenvolvido material didático e palestras para as crianças, com o objetivo de apresentar os impostos e mostrar a importância do seu pagamento, pois estes voltam na forma de serviços para a população.

### **5.2.2. Proteção do cidadão**

Apesar de o seguimento rígido de leis e normas ser um princípio tipicamente burocrático, Freitas Junior (2009) concluiu em sua pesquisa que os instrumentos de gestão facilitam a gestão municipal em termos de planejamento ordenado ao mesmo tempo em que proporciona segurança e qualidade de vida ao cidadão, deste modo, trata-se de práticas burocráticas e reproduzidas no modelo gerencial de administração, que quando bem aplicadas, podem dar mais agilidade aos processos e evitar problemas posteriores.

No caso do município de Redenção, quanto à proteção ao cidadão, percebe-se que esta se torna comprometida no momento em que os instrumentos de gestão não são efetivamente cumpridos, para o Diretor da secretaria de infraestrutura,

*[...] tem muitas pessoas que quer construir uma casa e não vem ao município, isso já dificulta, aí no caso de um inverno desses, aí a casa alaga, aí a pessoa não vem ao município pra o engenheiro ver se aquele lugar é apropriado ou não né? No meio ambiente, na autarquia do município, a pessoa não vem né? Faz aleatório aí numa época dessas aí quer que a prefeitura salve.*

Assim, nesse quesito podemos entender que em termos do IAPMG, o Município de Redenção – CE tem acesso aos mecanismos facilitadores de gestão, e logo se utiliza de práticas Gerencialistas. No entanto, a não execução efetiva dos instrumentos de gestão, caracteriza a incompletude nas práticas gerencialistas do município, embora para os entrevistados, especialmente para o Secretário de planejamento, esse quadro tenda a mudar ao longo dos anos quando o município atingir o equilíbrio administrativo e financeiro.

Para este indicador, depreende-se certa resistência tanto por parte da população, como também por parte dos gestores, que não tem o poder de se impor como órgão público responsável pela ordem municipal. Logo, não se observou concretamente atitudes modernizantes neste item de avaliação, sendo atribuído 0% de adoção de práticas administrativas modernizantes até o momento.

### **5.3. Indicador Articulações interinstitucionais e Participação do cidadão no Município de Redenção – CE**

Trata-se do indicador que reflete a essência da gestão pública democrática, capaz não só de estabelecer parcerias entre órgãos públicos, mas também como com órgãos privados, bem como dar ao cidadão o poder de participação nas decisões públicas. Deste modo, a este indicador atribuiu-se dois quesitos de avaliação, a modernização administrativa, que se trata das relações estabelecidas com outras instituições, através de Consórcios públicos, Convênios ou parcerias com o setor privado e Participação no Comitê regional da bacia hidrográfica, e administração Pública municipal voltada para o cidadão, que se faz por meio da existência de Conselhos gestores, que proporcionam vez e voz à sociedade civil para a tomada de decisão. Tais itens avaliativos serão expostos a seguir:

#### **5.3.1. Modernização da gestão**

A modernização da gestão pública aqui colocada, corresponde a capacidade do órgão público em análise, de estabelecer relações com órgãos que compõem ou não o aparato estatal, como intuito de oferecer maior leque de serviços à sociedade, bem como de atingir ganhos de escala através da cooperação intergovernamental e intersetorial.

No caso do município de Redenção, identificou-se através das entrevistas e do IBGE (2015) a participação apenas no Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Maracanaú – CE (CPSMM), cujo Presidente é o Prefeito do Município de Redenção – CE, sendo esta uma entidade autárquica constituída por oito municípios como apoio do Governo do Estado do Ceará. Além disso, segundo o Secretário de planejamento, outro consórcio que está em fase de delineamento é o que envolve o tratamento dos resíduos sólidos na Região do Maciço de Baturité, inclusive, esta informação foi mencionada em todas as entrevistas, pois o caso dos lixões na região citada encontra-se insustentável, para o Secretário de infraestrutura,

*o lixo hoje é uma questão cara para os municípios e que trás uma conseqüência muito grande, os danos para o meio ambiente, para o município, saúde, e nós precisaria, nós o Maciço, vamos dizer assim, de um consórcio. Isso em 2007, 2008, foi criado uma associação, na época até de iniciativa da FUNASA, junto com o governo do estado [...] para que se fosse criado um consórcio dos resíduos sólidos no Maciço, [...] mas eu não sei porque que realmente a coisa não funcionou.*

De outro modo, foram questionados a respeito de convênios e apoio do setor privado, no entanto para este item as respostas foram integralmente negativas, para o Secretário de infraestrutura, a expectativa da gestão é que os Secretários municipais busquem esse tipo de cooperação, *mas o quê que nós temos de atrativo pra fazer com que o Setor privado venha?* (SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA). Para ele, o Setor privado naturalmente visa o lucro, e se não houver nenhuma vantagem ao apoiar ou cooperar com o Setor público, ele não se atrai, e a prefeitura atualmente não tem atrativos para que se busque convênios, ou parcerias como Setor privado, apenas com o próprio setor público.

Quanto a participação no Comitê da Bacia Hidrográfica, órgão deliberativo destinado a regulamentação do uso da água, constatou-se a través do IPECE (2016), que o Município é membro do Comitê da Bacia Hidrográfica da Região Metropolitana de Fortaleza (CBH RMF), onde a Secretaria de agricultura, bem como lideranças locais do Município compõe a Comissão gestora do açude Acarape do Meio. Não obstante, o Diretor da secretaria de agricultura, apesar de reconhecer a magnitude de tal ato para a gestão participativa e descentralizada do uso da água, declarou o seguinte: *“Na realidade na gestão passada não participou de forma atuante tanto que perdeu a vaga, então esse ano a gente tá tentando se engajar novamente, mas a vaga foi perdida por não haver atuação”*. Para o Diretor da secretaria de infraestrutura, atualmente o Município apenas faz parte do bloco, mas não procede efetivamente, pois estão lutando para reconquistar seu papel de apoiador ativo e promotor de debates sobre os sistemas hídricos.

No tocante à percepção dos entrevistados, estes apresentaram consenso com relação ao ganho que esse tipo de parcerias, como consórcio e convênio e participação no Comitê da bacia hidrográfica, pode trazer aos municípios que participam. Quando indagados a esse respeito, os argumentos foram os seguintes:

*A importância de participar é que muitas vezes, nos municípios não tem aquela expertise naquela área, não tem aquela especialidade. E o consórcio ele abrange um determinado, uma determinada região, então quando nós não temos aqui uma determinada especialidade lá ou outra cidade já tem lá como uma referencia aí vão trocando e um ajuda o outro, é mais ou menos assim.* (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO)

*A ideia é que se facilite o acesso né, da população ao serviço, até porque quando os municípios entram em consórcio né, eles tentam oferecer para o cidadão uma política que o município por si só não poderia cumprir. Quando existe o consorcio fica melhor pra todos os municípios, pois um municípios ajuda o outro.* (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO)

*Não, nós... não, eu vejo uma necessidade hoje aqui importantíssima de pelo menos dois consórcios [...] nós... hoje nós precisaria urgente assim, o Maciço como um*



*todo... de pelo menos um, que é a questão dos resíduos sólidos. (SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA)*

*[...] é importante a participação, até porque ainda mais com... nos últimos anos a incerteza, os invernos tão fracos tão escassos né, hoje nós temos dificuldade, a tão pouco temos em algumas localidades, questões de abastecimento, é importante que se discuta. (SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA)*

A importância de se reinventar a forma de realizar tarefas públicas complexas vem de Osborne e Gaebler (1995), neste caso trata-se também de uma forma de descentralização da administração pública, em que os governos devem estabelecer parcerias, somar com outras instituições, para atender de forma mais eficiente as demandas da sociedade, é o chamando Governo catalisador. Este também é compromisso da reforma gerencial no Brasil, entendido como uma estratégia inovadora para aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade de implementar políticas públicas de forma eficiente. (BRASIL, 1995)

Assim, neste ponto de análise, percebe-se que o Município de Redenção - CE ainda utiliza-se de velhas práticas de gestão nos termos do IAPGM, dada a perda da vaga nas discussões no CBH RMF, a ausência de Convênios e apoio do setor privado e a participação em apenas um Consórcio público. Constatando-se certa resistência por parte da gestão pública municipal em interagir com outras organizações, isso pode ser justificado pela falta de proatividade do corpo gestor em buscar essas relações até o momento. Conquanto, observam-se boas intenções da gestão municipal ao colocar em pauta a possibilidade da participação em pelo menos mais um consórcio, e buscar conquistar o apoio do setor privado, embora ambas as ações não tenha sido efetivadas.

### **5.3.2. Administração voltada para o cidadão**

Outro ponto importante que a modernização da administração pública exige, é a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública, através do controle social crescente, que possibilita a garantia de serviços de qualidade (BRASIL, 1995). Aqui, os Conselhos gestores se fazem ambientes genuínos de interação entre o poder público e a sociedade civil.

Os conselhos gestores identificados no Município de Redenção – CE através de pesquisa no site da Câmara municipal de vereadores e das entrevistas realizadas foram: Conselho da merenda, e Conselho do FUNDEB, na área da educação; Conselho da criança e do adolescente na área da assistência social; Conselho municipal de defesa do meio ambiente,

ligado a Secretaria do meio ambiente; Conselho gestor do fundo municipal de habitação e interesse social, vinculado a Secretaria de infraestrutura; e Conselho gestor de saúde pública, da secretaria de saúde.

Osborne e Gaebler (1995) ao descrever o governo que pertence à comunidade, estimula a participação democrática na gestão municipal e defende maciçamente a formação de conselhos gestores, para que através deles, os problemas das comunidades sejam percebidos, para a formulação de políticas públicas ajustadas as demandas. Para Paula (2005), esse tipo de organizações se apresenta de forma acentuada a partir de experiências alternativas da gestão pública em âmbito local, logo, são práticas do Modelo Societal de administração pública, embora a participação democrática nas decisões públicas seja uma das propostas gerencialistas também previstas por Brasil (1995), cujo norte é que o poder chegue ao cidadão e este se torne “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

Para o Secretário de infraestrutura do Município, conselhos gestores são muito importantes, e incentivar a atenção aos anseios das lideranças locais do Município, são prioridades da gestão atual, em suas palavras:

*É importantíssimo, principalmente no momento que o país vem vivendo a descrença nos políticos a descrença no poder público, então é importantíssimo a participação nos conselhos e da população. É tanto que o prefeito, quando ele lançou a sua candidatura, uma das primeiras coisas que ele fez pra discutir o plano de gestão foi convocar as lideranças das comunidades, e discutir o plano dele.*

Outras contribuições importantes foram as seguintes:

*Conselho gestor é aquele conselho que nos dá, tem uma visão externa do que tá acontecendo dentro da prefeitura, e pra garantir o cumprimento das, das coisas do que vai ser feito, esses órgão que são criados, [...] a função na verdade deles é fiscalizar (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO)*

*Na educação, assim, são inúmeros conselhos, e todos eles tem cidadãos da sociedade civil. Tem conselho de merenda, tem conselho do FUNDEB, tem... tem vários conselhos, e eles funcionam, tem reuniões periódicas, com tudo normal, documentação, diários essas coisas. (DIRETORA DE ENSINO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO)*

*Eles tem a função de fiscalizar, é porta de entrada para a participação do cidadão. (COORDENADORA DA SECRETARIA DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL)*

Pode-se dizer de forma geral, que os entrevistados compatibilizam suas opiniões a cerca da importância dos conselhos gestores para a relação harmoniosa entre poder público e sociedade civil para uma gestão pública transparente.

No que concerne aos problemas observados nessa relação, foi relatado a falta de participação efetiva da população, segundo a Diretora de ensino da secretaria de educação,

*[...] é uma cultura que ainda precisa ser trabalhada muito né, a questão da participação nos conselhos, mais assim, a gente vai fazendo, a gente precisa, até porque a própria composição do conselho ela já diz que é necessário ter tais segmentos, e aí convida-se né, poderia ser uma participação melhor se o próprio cidadão tivesse ciência da importância que isso tem.*

Além disso, percebeu-se ao longo da pesquisa que as únicas secretarias que relataram existência de conselho gestor em suas áreas de atuação, foram a Secretaria de educação, Secretaria de saúde e Secretaria do trabalho e assistência social, as demais declararam inexistência desses órgãos. Ou seja, os entrevistados da Secretaria de agricultura, a quem está vinculado o Conselho municipal de defesa do meio Ambiente, e da Secretaria de infraestrutura, a quem está vinculado o Conselho gestor do fundo municipal de habitação e interesse social, declararam não ter conhecimento da existência de tais entidades. As demais secretarias relataram estar em processo de planejamento à criação de seus respectivos conselhos, apontando como argumento para este retardamento a falta de interesse de gestões passadas.

Depreende-se então, em interface da literatura com os dados obtidos, que o Município de Redenção - CE tem pouca capacidade de se articular tanto com a Sociedade, como com o Setor privado, como também com o próprio Setor público. Pois embora os entrevistados concordem no que diz respeito a importância e aos ganhos que as articulações interinstitucionais e a contribuição da participação do cidadão podem trazer para a gestão pública democrática e gerencial, e nada é feito até o momento para mudar esse quadro, na maioria das vezes as ferramentas existentes não são postas em prática, o que comprometeu o desenvolvimento do Município nos termos da adoção do Modelo gerencial de administração pública, que nesse item foi avaliado com 0% de adoção.

#### **5.4. Indicador Responsabilidade fiscal e aplicação de recursos no Município de Redenção – CE**

O último indicador desenvolvido na pesquisa de Freitas Junior (2009) envolve nove variáveis absolutamente quantitativas, sendo elas: Aplicação de recursos em saúde Aplicação de recursos em educação e despesas com pessoal, das quais verificam-se o cumprimento do percentual previsto em lei, o cumprimento da Lei de responsabilidade fiscal, cumprimento dos

limites legais para o endividamento dos municípios, indicador de desenvolvimento tributário e econômico, participação da dívida na receita corrente líquida, esforço orçamentário em educação e esforço orçamentário em saúde, dos dois últimos verifica-se o percentual do orçamento investido. Cabe sublinhar, que para compor a base de dados deste indicador, Freitas Júnior (2009) contou com o IMRS e ZEE – MG, que como já dito, são indicadores que avaliam o desempenho administrativo e financeiro no Estado de Minas Gerais.

Com base em apreciação das variáveis citadas, para análise qualitativa deste indicador, foram identificadas as seguintes temáticas Gerencialistas: Uso eficiente dos recursos escassos, Equilíbrio fiscal e Empreendedorismo público, atentando ao comprimento da LRF nº 101/2000 no Município de Redenção – CE.

#### **5.4.1. Uso eficiente dos recursos escassos**

A eficiência é um termo chave do Modelo gerencial de administração pública, que influenciada pelo movimento “reinventando o governo”, de Osborne e Gaebler (1995) pode ser entendida como a manobra peculiar do setor privado, que deve ser replicada no setor público para que assim, o segundo se iguale ao primeiro em termos de habilidade administrativa e financeira, e possa para além de obter lucro, atender as necessidades dos cidadãos-clientes (PAULA, 2005). Além disso, é um dos princípios constitucionais da administração pública brasileira, originário da Emenda constitucional nº 19/1998, que impõe à administração pública o exercício de suas competências norteando-se por critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, evitando desperdícios e garantindo maior rentabilidade social.

Para regulamentar minuciosamente a utilização eficiente dos recursos públicos no Brasil, foi criada LRF nº 101/2000, que estabelece condições e limites à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, implantando novos mecanismos de controle dos gastos públicos.

Para este indicador, inicialmente os entrevistados foram questionados se o Município de Redenção faz o uso eficiente de seus recursos no teor da LRF nº 101/2000, onde os principais argumentos foram os seguintes:

*Sim, faz e faz bem feito! [...] todo dia a gente trabalha aqui com o prefeito diurnamente, buscando solução de como pagar o povo. O uso financeiro é muito bem projetado, trabalhado minuciosamente pra que as pessoas não venham a ter alguma penalidade por conta de uma má gestão, por que quem trabalhou quer receber. (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO)*

*Eu te diria que hoje a gente tá se estruturando para isso [...] É o que tá em pauta hoje né, é o que tá em pauta hoje, quando você fala de gestão, você fala: você tem que ter uma gestão criativa e competente, uma gestão pautada na economicidade, ou seja, fazer mais com menos. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO)*

*Pelo que a gente vê né, faz sim, nessa gestão agora principalmente, ele tá andando, a gente tá querendo andar tudo dentro das leis né, a gente tá vendo esse andamento tudo direitinho. [...] Essa gestão de agora tá tentando colocar a casa em ordem. (ASSISTENTE DE SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO)*

Percebe-se que quando questionados a esse respeito, os entrevistados reiteraram suas respostas em favor da atual gestão, demonstraram-se motivados e ressaltando as melhorias que ocorreram no Município na transição de governo de 2016 a 2017, segundo a Coordenadora do CREAS,

*[...] nós pegamos uma prefeitura sucateada, a gente não tinha computador, a gente estava sem internet, [...] não tinha merenda não tinha nada, é... muita coisa quebrada, muita coisa encostada, a gente não tinha cartucho a gente não tinha uma impressora, e hoje a gente já tem, com dificuldade a gente já tem. Cada dia a gestão busca resolver o problema de um setor, um problema de cada vez.*

Diante disto, questionou-se se haviam dificuldades para o cumprimento da referida lei, e o retorno foi integralmente apontado para heranças de más gestões passadas, que deixaram o Município em completa precariedade, gerando para além do excesso de contratações, que foi apontado como problema principal, outros graves problemas apresentados a seguir:

*[...] eles deixaram todos os equipamentos da infraestrutura quebrados, caçamba, máquinas, os carros todos eles além deles estarem no prego, nem o licenciamento em dias, com multa, energia atrasada, que nós tivemos que parcelar porque na mesma semana a COELCE veio cortar, um abastecimento d'água atrasado, a COELCE, a CAGECE também veio cortar foi preciso a gente fazer o parcelamento, e telefone nenhum funciona, então a situação muito, muito complicada e ainda temos inda muita coisa a fazer, pra resolver [...] (SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA)*

*Folhas de pagamento atrasadas, contratos excessivos, sem necessidade, nós não recebemos ainda o real contábil do que a gente tem a pagar o que ficou a pagar. [...] que a gente ainda tá visualizando realmente o que é cada coisa, mas uma das dificuldades foi essa a herança financeira muito grande. (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO)*

Em face disto, e diante do esforço da atual gestão em solucionar tais problemas, a expectativa percebida através das entrevistas é que a situação encontrada seja sanada, dado o intenso corte de gastos, principalmente com pessoal relatado no item de *downsizing*

organizacional, do Indicador de recursos humanos, já que segundo os entrevistados, os gastos com serviços de saúde e educação atingiram as exigências da LRF nº101/2000 e não houve dificuldades para tal, representando o empenho em se atender as demandas dos cidadãos nas áreas requeridas, em harmonia com os ideais de Osborne e Gaebler (1995).

Para o Secretário de administração, a gestão está *“trabalhando pra que a gente não trabalhe sempre no limite do limite, [...] pra poder trabalharmos com folga, ter um direcionamento mais correto do recurso [...]*, além disso, vários dos problemas acima citados já foram ou estão sendo solucionados mediante acordos com os cobradores e parcelamento de dívidas. Para o Diretor da Secretaria de infraestrutura, o uso eficiente dos recursos caracteriza-se pelo pagamento das dívidas e pela capacidade de evitar déficits orçamentários, e isso [...] *depende de cada gestão né? Por exemplo, na gestão passada, não cumpriu a despesa com pessoal e ultrapassou o limite [...]*, agora com o corte de gastos, a tendência é que tudo se ajuste nas finanças do Município.

Deste modo, a partir da análise das contribuições acima apreciadas, entende-se que atualmente o Município ainda se enfrenta problemas oriundos da dívida acumulada por gestões passadas, na verdade, o que se encontra são funcionários públicos com salários atrasados referente aos meses de Novembro e Dezembro ainda do exercício de 2016, que pelo fato de terem seus salários quitados, referente aos meses do ano 2017, veem na gestão atual a esperança de que a situação seja resolvida. Assim, apreende-se que no entendimento dos entrevistados, o Município aproximando-se da prática do uso eficiente de seus recursos, visando o futuro equilíbrio fiscal.

#### **5.4.2. Equilíbrio fiscal**

Sendo consequência do uso eficiente dos recursos públicos, o equilíbrio fiscal também é característica do modelo gerencial de administração pública, para Paula (2005) o fato de o Modelo gerencial de administração pública fundamenta-se no pensamento organizacional do setor empresarial privado, a gestão estratégica fundamenta-se no econômico-financeiro visando o perfeito equilíbrio entre receitas e despesas.

De acordo com a LRF nº101/ 2000, cabe a todos os entes federativos brasileiros a prevenção dos riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, de modo que os seus instrumentos de planejamento (Plano Plurianual - PPA; Lei de diretrizes orçamentárias - LDO e Lei orçamentária anual - LOA) devem ser pautados pelo equilíbrio entre receitas e despesas, bem como pela transparência pública.

Segundo Redenção (2016), o Município de Redenção – CE previu orçamento superavitário no valor de \$ 366.000 (trezentos e sessenta e seis mil reais), com equilíbrio entre receitas e despesas, ambas em \$ 65.600.000,00 (Sessenta e cinco milhões e seiscentos mil reais). Todavia, para os entrevistados, especialmente a Secretária de finanças, ao assumir a gestão da pasta foi identificado uma dívida do Município de \$ 6.000.000 (seis milhões) de restos a pagar, ou seja, despesas empenhadas, mas não pagas até o final do exercício de 2016. Quando questionados a esse respeito, as contribuições foram às seguintes:

*O equilíbrio fiscal é muito difícil, a gente trabalha em cima de uma corda bamba o tempo todo pra milimetricamente pra poder fazer as coisas e quem realmente trabalhou receber. [...] nós saímos daqui 9, 10 horas da noite pra tentar fazer com que as pessoas que trabalharam realmente recebam no devido prazo, dentro daquilo que eles trabalharam.*(SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO)

*[...] sempre trabalhando pra isso, nós temos que se equilibrar, não tenho dívidas que a nossa luta é pra que isso aconteça, é nós buscar receita e cortar gastos, só se equilibra de for dessa forma, se não for, não tem outra, não tem outra, não tem outro caminho.* (SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA).

*Em primeiro lugar, nós estamos saneando [...] tentando resolver os problemas que estão no Município, que são problemas que são graves, mais graves do que você possa imaginar, dívidas altíssimas, nós temos aí em torno de seis milhões, cinco milhões e oitocentos mil, que tem que ser pagos de imediato, [...] então nesses três quatro meses o que tem sido feito é justamente juntar dinheiro para pagar os compromissos.* (SECRETÁRIO DE CULTURA)

Para os entrevistados, foi essa situação que acarretou no significativo atraso dos salários dos servidores, atualmente o principal problema financeiro do Município. Além disso, foi informado que, o acúmulo de dívidas resultou na suspensão de serviços de internet, abastecimento de água e energia elétrica nos prédios ocupados pela Prefeitura, bem como de serviços de mecânica e combustível para os veículos da mesma. Diante disto, a solução mais cabível encontrada foi o parcelamento de algumas dessas dívidas, e o corte dos serviços de internet em alguns locais. O Secretário de cultura coloca o seguinte: *[...] você vê aqui não tem nem internet, como é que pode? Uma secretaria de cultura que não tem internet! A gente perder Projetos federais por que não poder acompanhar?* Perante esses problemas, o Secretário de Administração frisou novamente a herança financeira deficiente que se tem como principal entrave, cuja despesa é gigantesca pra uma receita minúscula.

A herança financeira deficitária foi o problema mais citado para explicar o momento de crise do Município, fazendo-o nesse item de avaliação distanciar-se do Modelo gerencial de administração pública de acordo com o IAPGM. Entretanto, todas as ações municipais tidas

como modernizantes, citadas ao longo deste capítulo, dado o *downsizing* organizacional e descentralização administrativa, participação no CPSMM e adoção ao Refis/2017, refletem na busca pelo equilíbrio fiscal podendo ora reduzir gastos, ora incentivar a arrecadação de receitas, retratando de forma abstrata, nos termos do IAPGM, na busca intensa pelo equilíbrio fiscal, apresentando tendências modernizantes.

### **5.4.3. Empreendedorismo público**

Outra técnica do setor privado replicada no setor público através do Modelo gerencial de administração é o espírito empreendedor, conceito antigo e de difícil definição, dada a pluralidade de atuações, em geral direcionadas ao desenvolvimento econômico do setor privado, envolvendo a inovação e aceitação de risco para o sucesso, exploração de oportunidades, ações criativas, dentre outros. Para Fillion (1999) empreendedores são aqueles que aproveitavam as oportunidades objetivando a obtenção de lucros, assumindo os riscos inerentes. Baggio e Baggio (2014) concordam ao afirmar que o empreendedorismo é a arte se utilizar de inovação, pro atividade, criatividade e motivação para fazer as coisas acontecerem, seja qualquer projeto pessoal ou organizacional, tendo às oportunidades e riscos por desafio permanentes.

Para Fillion (1999), os autores pioneiros desse campo de estudo são: Richard Cantillon (1680,1734) o primeiro a utilizar o termo empreendedorismo; Jean-Baptiste Say (1767-1832), primeiro a estabelecer os alicerces desse campo de estudo, sendo considerado “pai do empreendedorismo”; e Joseph Alois Schumpeter (1883 – 1950), um dos primeiros autores que ressaltaram a inovação como base para o processo empreendedor no que ele chamou de “destruição criativa”, isto é, aperfeiçoar ações e coisas antigas ou substituí-las por ações e produtos e inovadores.

A difusão de práticas empreendedoras no Setor público se deu com a emergência do Modelo gerencial na administração pública, observadas em especial nos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, ganhando maior impulso com o movimento “Reinventado o governo” de Osborne e Gaebler (1995), e no Brasil com a Reforma Gerencial do Aparelho do Estado, apontando para a transformação do Setor público para um governo empreendedor e gerador de receitas no lugar de despesas. Drucker (1987) por sua vez, já previa que instituições públicas deviam ser tão empreendedoras, proativas e inovadoras quanto qualquer negócio privado. Cabe aqui sublinhar, que a utilização de práticas empreendedoras no setor privado e público tem objetivos diferentes, visto que o primeiro visa



o lucro, e o segundo o atendimento satisfatório as demandas sociais e ações e políticas governamentais.

A partir daí, os governos gerencialistas em todas as suas instancias, deveriam criar novas fontes de arrecadação e investir na geração de receitas para a melhoria da prestação dos serviços. Trazendo essa realidade à esfera municipal de administração pública, Rezende (2006) afirma que municípios e prefeituras podem alcançar o sucesso quando existirem gestores empreendedores, pois o empenho dos gestores públicos municipais recai diretamente no desenvolvimento do município e na melhoria da qualidade de vida da população.

Deste modo, os entrevistados desta pesquisa foram questionados se o Município de Redenção - CE possui receitas advindas do próprio patrimônio, com o intuito de identificar práticas empreendedoras que tornam o município capaz de financiar serviços públicos à comunidade por seus próprios meios.

A Secretária de finanças coloca que a arrecadação tributária do Município é muito tímida, tornando-o dependente de recursos federais e estaduais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de certa forma do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Haja vista, como dito no Indicador de instrumentos de gestão, a adoção aos Refis/2017 e o Projeto de educação fiscal nas escolas, são ações tomadas pela primeira vez no Município de Redenção, com o intuito de reverter o quadro, representando a implementação de medidas no sentido de impulsionar a arrecadação municipal.

Além disto, outra forma utilizada para diversificar a arrecadação é o incentivo ao desenvolvimento da cultura e turismo, considerando-se o potencial que o Município já tem, entendendo-se esta ação como uma condução de políticas que encorajam o desenvolvimento do comércio e serviço local. Para este item de avaliação, os argumentos mais relevantes foram:

*[...] não só acredito mais tenho certeza que essa gestão será uma gestão modelo, para o Maciço de Baturité, quem sabe para o estado do Ceará, [...] Redenção é privilegiada, com o Açude Acarape do meio, Paracupeba, que é a cachoeira, tem a oportunidade de projetos turísticos né? [...] nós temos que fazer com que as pessoas saiam de Fortaleza e venham pra Redenção, e para isso nós temos que trabalhar e usar os recursos Federais, recursos estaduais, em benefício, e os recursos municipais em benefício da instituição, então, seriedade e transparência é que o Brasil, não só Redenção, é que o Brasil precisa no momento. (SECRETÁRIO DE CULTURA)*

*A gente tá trabalhando a questão do turismo, divulgar, [...] semana passada, [...] nós tivemos a presença do Secretário de cultura do estado, doutor Fabiano, veio aqui pra a gente mostrar pra ele o que a gente tem de melhor, [...] a senzala, temos cachoeiras, temos serras lindas, pra que isso seja externado as demais cidades e ao Brasil, pra que a gente consiga trazer pessoas pra cá, nosso intuito é esse, trabalhar a questão do turismo, as estradas já estão sendo feitas, o Prefeito tá fazendo de tudo*

*pra que essa realidade mude. A gente trabalha essa questão do turismo, você ver a cidade como já está, bem mais atrativa, mais atraente pra quem chega a cidade tá bem legal né? Tá se buscando né? (SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO).*

Para os entrevistados, a autonomia financeira representa mais eficiência na gestão pública, como de fato afirmam Osborne e Gaebler (1995) em que os governos que buscam seus próprios meios de arrecadação de receitas, usufruem de resultados mais positivos em suas ações. Além disso, outro ponto positivo apontado pelos entrevistados foi que o desenvolvimento da economia local, atrai investimentos, empresas e conseqüentemente, empregos, para o Município.

Cabe sublinhar que desde o início do ano, observam-se de fato diversas ações culturais e intensa divulgação das mesmas nas mídias locais, como as Paradas culturais e melhoramento do acesso aos pontos turísticos existentes, que constantemente recebem visitas de cunho educativo, tanto de estudantes locais como de outras cidades. Além disso, para a Secretária de Finanças, tem-se trabalhado arduamente para fazer com que as dívidas de impostos sejam pagas pela população, cujo planejamento da utilização dos recursos também já foi feito, segundo a mesma, este será destinado ao pagamento de salários atrasados de servidores. Tais ações tidas como empreendedoras, para os entrevistados são tendências a superação do déficit orçamentário herdado de gestões passadas.

Neste ponto de avaliação, portanto, entende-se que o fato de a gestão municipal não cruzar os braços para a riqueza turística existente no Município de Redenção, vendo-a como uma oportunidade de gerar receitas, e correr atrás do prejuízo da baixa arrecadação, buscando através de formas criativas educarem as crianças, para que estas eduquem seus pais, sobre a importância do pagamento dos tributos, podem ser entendidas como ações empreendedoras, aproximando-se do Modelo gerencial de administração pública em 25% nos termos do IAPGM.

Resumidamente, após análise dos dados obtidos nas entrevistas, é possível verificar para cada característica Gerencialista identificada nos quatro indicadores definidos pelo autor, o que foi atendido e o que não foi atendido pelo Município de Redenção - CE, com base na avaliação de cada temática analisada e apresentada no Quadro 5.

**Quadro 5: Resumo dos resultados obtidos**

<b>Indicador da administração pública gerencial</b>	<b>Características gerencialistas</b>	<b>Resultados obtidos</b>
Indicador de recursos humanos	- <i>Downsizing</i> organizacional	8,33%
	- Capacitação dos recursos	8,33%
	- Descentralização administrativa	8,33%
Indicador de instrumentos de gestão	- Viabilização para o desenvolvimento local	0
	- Proteção do cidadão	0
Indicador articulações interinstitucionais e participação do cidadão	- Descentralização administrativa como Modernização da gestão	0
	- Administração voltada para o cidadão	0
Indicador de responsabilidade fiscal e aplicação de recursos	- Uso eficiente dos recursos escassos	8,33%
	- Equilíbrio fiscal	8,33%
	- Empreendedorismo público	8,33%
	<b>TOTAL:</b>	49,9%

Fonte: Elaborado pela autora.

Ou seja, o Município de Redenção adota 49,9% das práticas modernizantes do modelo gerencial de administração pública, contidas no IAPGM.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa apresentada focou o Modelo gerencial de administração pública e sua difusão a esfera municipal, sendo este o menor ente federativo brasileiro, o mais próximo da realidade da sociedade e o mais apto a identificar suas demandas e prestar serviços públicos de qualidade. Passadas duas décadas do após a Reforma gerencial do aparelho do estado, sabe-se que grande tem sido o esforço do Estado brasileiro, para sua efetivação, no entanto, por meio da pesquisa bibliográfica, percebe-se que a adoção do modelo não é efetiva da maior a menor divisão federativa, e suas práticas concentram-se de forma acentuada apenas em âmbito federal, sendo que estados e principalmente os municípios, objeto de estudo do presente trabalho, encontram-se em atraso na modernização de suas burocracias.

Deste modo, a partir do questionamento a respeito da adoção o modelo gerencial de administração pública Município de Redenção - CE teve-se como objetivo geral, analisar em que medida o Município de Redenção – CE adota o modelo gerencial de administração pública.

Para atender ao objetivo geral, utilizou-se como parâmetros de investigação as características gerencialistas contidas nos indicadores de administração pública gerencial, que compõem IAPGM de Freitas Júnior (2009), por meio de uma pesquisa qualitativa e quantitativa, isto é, buscando analisar afundo e com um olhar de dentro e de fora, a realidade das práticas e percepções modernizantes do corpo gestor do município de Redenção – CE, avaliando em que medida o modelo gerencial de administração Pública é adotado no Município de Redenção – CE.

Para isto, buscou-se desenvolver os seguintes objetivos específicos: (a) caracterizar o Modelo de gestão administrativa existente no Município de Redenção - CE, de acordo com o IAPGM, desenvolvido por Freitas Junior (2009); (b) apontar o modelo de gestão administrativa que se sobressai no Município de Redenção, atentando para a presença de características do gerencialismo, ou de outros modelos de Administração Pública; (c) avaliar as tendências gerencialistas do Município de Redenção – CE, conforme os indicadores que compõe o IAPGM, desenvolvido por Freitas Junior (2009).

Quanto ao primeiro objetivo específico definiram-se as características de gestão observadas para cada indicador analisado. Para o indicador recursos humanos, observou-se características do Modelo gerencial de administração pública, uma vez que houve a redução radical da utilização de recursos humanos tidos como ociosos e desnecessários, mantendo apenas o essencial para o funcionamento da máquina pública municipal, estando de acordo

com o que propõe Brasil (1995). Aqui, abre-se um parêntese para a realização de seleção pública no município para compor o quadro de funcionários com regime celetista, afastando-se de práticas patrimonialistas de contratação, pois os servidores públicos do município são em sua totalidade, ora concursados, ora contratados por seleção pública democrática, ora comissionados, que é o caso do secretariado municipal. Além disso, foi observado que todos os Secretários têm experiência e qualificação profissional nas pastas que ocupam, representando a busca de pessoas qualificadas para gerenciar o município com o intuito de evitar os erros já cometidos, que em outro momento levaram o município a situação de crise.

O incentivo a qualificação dos servidores públicos, também foi observado, caracterizando o esforço para a prestação de serviços públicos de qualidade para o cidadão, este, aliado a preocupação com o bem estar dos servidores e o estabelecimento de relações com a UNILAB, visando o incentivo e o crescimento educacional dos servidores públicos do Município, são práticas tidas como gerencialistas, pois estão de acordo com as intenções modernizantes do modelo (FREITAS JÚNIOR, 2009).

No que tange a descentralização administrativa, embora das três autarquias existentes no município, apenas uma estar funcionando, observou-se intenção modernizante em realizar-se estudos estratégicos para enquadrar a Autarquia do meio ambiente as exigências superiores da Secretaria do meio ambiente do estado do Ceará, e a reativação do DEMUTRAM para responsabilizar-se pela organização do trânsito no município. Neste item, foi observado o planejamento estratégico atentando-se para a necessidade ou não de uma entidade de administração indireta, criada fora dos parâmetros legais, e que gerou prejuízo para a gestão pública.

Para o indicador de instrumentos de gestão, detectou-se a existência dos cinco elementos que o compõe, grosso modo, nos termos do IAPGM o município adotaria o Modelo gerencial apenas pelo fato contar com tais instrumentos. No entanto, foi observado que esses instrumentos não são aplicados, seja por parte da população que não os cumpre, seja por parte da gestão que não fiscaliza e não desenvolve ações para que sejam cumpridos.

Embora o apego rígido as normas seja característica do Modelo burocrático, os instrumentos que compõem este indicador são voltados para o desenvolvimento municipal e proteção aos cidadãos, (FREITAS JÚNIOR, 2009), que a flexibilidade proposta pelo modelo gerencial não soluciona o problema de crescimento desordenado e sem segurança no município em análise. Na prática, para este indicador se observaram práticas mistas, pois são burocráticas no momento tudo é regulamentado, patrimonialistas, dada a opção do poder público de não cobrar seu cumprimento, mesmo sendo instrumentos que facilitaria gestão

municipal, e gerencialistas pela flexibilidade existente, que visto de outro modo, impede o cumprimento das normas. Logo, para tratar tais problemas, mais fiscalização seria necessário, o que em regra, auxiliaria a gestão pública em termos de desenvolvimento planejado e qualidade de vida para a população redencionista.

Quanto ao indicador de articulações interinstitucionais e participação dos cidadãos, foi constatada administração pública parcialmente centralizada, isto é, com baixa capacidade de articulação, apresentando vestígios patrimonialistas, distanciando-se da ideia de governo catalisador de Osborne e Gaebler (1995), que busca apoio de outras organizações para melhor atender as demandas da população. Além da tomada de decisões sem a participação da sociedade, sendo esta uma característica burocrática. Pode-se explicar tal ato pela falta de dinamismo do corpo gestor em termos de articulação, e falta de incentivos para a participação social.

Cabe sublinhar que participação do cidadão, observada a partir da existência de conselhos gestores, se mostrou falha, pois dos seis conselhos identificados, apenas quatro são do conhecimento dos gestores, e destes, apenas os dois conselhos ligados a Secretaria de educação estão em funcionamento, mesmo com a fragilidade da participação da sociedade civil, pois as massas da sociedade, não participam da definição de políticas públicas, e nem das decisões públicas, contrariando o princípio de governo voltado para o cidadão de Osborne e Gaebler (1995).

Por fim, quanto à responsabilidade fiscal e aplicação de recursos, entende-se que o Município de Redenção apresenta práticas gerencialistas no momento em que busca, através do *downsizing* organizacional e de práticas empreendedoras (REZENDE, 2006) solucionar a questão de atraso salarial, incentivo a arrecadação de tributos, educação fiscal em longo prazo, enquadramento ao limite de gastos com pessoal da LRF nº 101/2000, e déficit orçamentário. Isto é, o problema que acarretou no acúmulo de dívidas públicas, ocorreu por conta do excesso de contratações, tornando ingovernáveis as contas públicas do município no ano de 2016, refletindo no ano de 2017, mas com tendência a se ajustar como as práticas acima citadas, que são tidas como práticas empreendedoras de acordo Osborne e Gaebler (1995) e Brasil (1995).

Deste modo, quanto ao segundo objetivo específico, foi constatado que o Município de Redenção apresenta modelo híbrido de gestão, dadas as características Burocráticas e Gerenciais, com uma inclinação ao Patrimonialismo, observadas por meio dos indicadores do IAPGM, confirmando os apontamentos dos seguintes autores citados no início deste trabalho: Torres (2004), Brasil (1995), Freitas Junior (2009), Secchi (2009) e respondendo também ao

terceiro objetivo específico, isto é, o Modelo gerencial se mostrou predominante no que tange ao indicador de recursos humanos e responsabilidade fiscal e aplicação de recursos, o que não ocorreu com os demais indicadores. Podendo-se depreender então, em resposta ao objetivo geral, que o Município de Redenção – CE utiliza-se de 49,9% práticas do Modelo gerencial de administração Pública dada as observações as colocações dos entrevistados, que em sua maioria se mostram entusiasmados em tornar o município de Redenção, como referência de gestão administrativa e financeira, mas que ainda apresenta certos entraves.

Respondidos os objetivos traçados, pode-se dizer sobre os entraves para adoção integral do modelo gerencial ao município, que a falta de planejamento estratégico e de voz ativa dos gestores entrevistados, interferiram em seu desempenho no indicador de Instrumentos de gestão, assim como sua falta de proatividade para a busca de parcerias tanto com o setor privado como com o próprio setor público, interferiram no Indicador de articulações interinstitucionais. Além disso, observou-se certa falta de conhecimento de alguns entrevistados acerca do significado da administração pública gerencial, especialmente por parte dos funcionários públicos entrevistados, o que requerendo ações para sanar tais situações.

A herança de más gestões passadas também foi citada maciçamente como principal entrave para a evolução administrativa, pois segundo os entrevistados, a gestão atual muito tem se preocupado com o pagamento de dívidas e prestação de serviços públicos, de forma que nos cinco meses em que estão à frente da Prefeitura, não houve ainda tempo, nem recursos, para tal ato, embora tenha se preocupado também com o desempenho positivo das ações públicas realizadas.

Por fim, cabe ainda delinear as limitações de pesquisa que se fizeram, principalmente, por meio da deficiência de fonte de dados para melhor apreciação das práticas de gestão do município, pela realização da pesquisa em início de gestão, o que pode, em um momento ou outro, ter interferido nos resultados, e pela pesquisa ser realizada em apenas uma instituição, impossibilitando a comparação com outros municípios, onde os resultados poderiam ser variados.

Diante disto, propõe-se a propagação de estudos desta natureza em outros municípios, com o intuito de melhor entender e superar as dificuldades municipais para adoção integral do Modelo gerencial de administração pública.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 173-199.

ARAÚJO, Priscila Gomes de; PEREIRA, José Roberto. **Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 5, n. 46, p.1179-1199, set. 2012. bimestral. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

BAGGIO, Adelar Francisco; BAGGIO, Daniel Knebel. Empreendedorismo: Conceitos e definições. **Revista de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 25-38, 2014. ISSN 2359-3539. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1988**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa no Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)>. Acesso em: 15 abr. 2016

BRASIL. Presidência da República (Ed.). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3o do Art. 198 da Constituição Federal Para Dispor Sobre os Valores Mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e Serviços Públicos de Saúde; Estabelece os Critérios de Rateio dos Recursos de Transferências para a Saúde e as Normas de Fiscalização, Avaliação e Controle das Despesas com Saúde nas 3 (três) Esferas de Governo; Revoga Dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de Setembro de 1990, e 8.689, de 27 de Julho de 1993; e dá Outras Providências.. Brasília, DF, 13 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 06 de junho de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

BRASIL. **Lei no 11.079, de 30 de Dezembro de 2004**. Brasília, DF, Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece Normas de Finanças Públicas Voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal e dá Outras



Providências. Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. **Resolução nº 40, de 20 de outubro de 2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da Dívida Pública consolidada e da Dívida Pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em Atendimento ao disposto no Art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, DF, Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: Enap/Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado em 1995**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 4, n. 34, p.07-26, jul. 2000. Bimestral.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos **Do Estado patrimonial ao gerencial**. 2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

CEARÁ. **Manual de Orientação – Consórcios Públicos em Saúde no Ceará – Estratégia para o fortalecimento da regionalização da saúde**. 2009. Disponível em: <[www.saude.ce.gov.br](http://www.saude.ce.gov.br)>. Acesso em: 13 mar.2017

CEARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. Diretoria de Fiscalização (Org.). **Relatório de acompanhamento gerencial do Município de Redenção**. 2016. Disponível em: <<http://www.tcm.ce.gov.br>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

COSTIN, Cláudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 260 p.

CUNHA JUNIOR, L. A. P. da. O governo matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão. In: Congresso internacional del clad sobre la reforma del estado y de l administraci3n p3blica, 9., 2004, Madrid. **Anais**. Madrid: entidade, 2004. Disponível em: <<http://docplayer.com.br>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Inovação e espírito empreendedor (entrepreneurship): prática e princípios**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1987. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

FARIAS, Pedro César Lima de; GAETANI, Francisco. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN pública, 7., 2002, Lisboa. **Anais**. Lisboa: S/n, 2002. p. 1 - 13. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)>. Acesso em: 25 mar. 2017.

FILION, Louis Jacques. Empreendedorismo: Empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n. 2, p.5-28, abr. 1999. Trimestral. Tradução de Maria Letícia Galizzi e Paulo Luz Moreira. Disponível em: <[200.232.30.99/download.asp?file=3402005.pdf](http://200.232.30.99/download.asp?file=3402005.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2017.

FREITAS JUNIOR, Dionísio Borges de. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores**. 2009. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de

Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009. Disponível em: <repositorio.ufla.br>. Acesso em: 02 jan. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas da pesquisa qualitativa**. São Paulo: Atlas S.a., 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. 2010. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 19 Abril. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de informações básicas municipais 2015**. 2015. Disponível em: <http://munic.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 fev. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONOMICA DO CEARÁ (IPECE). **Perfil básico Municipal 2016 – Redenção. 2016**. 2016. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br>. Acesso em: 19 Abril. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONOMICA DO CEARÁ (IPECE). **Ceará em mapas**. 2007. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br>. Acesso em: 19 Abril. 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2012. 310 p.

MATOS, Madalena. **Metodologias qualitativas e quantitativas: de que falamos?**. 2014. Disponível em: <https://sociologico.revues.org/1061>. Acesso em: 07 jun. 2017.

MEDEIROS, Ana Cristina Cavalcante. **Gestão por resultados na administração pública: a experiência do Estado do Ceará comparada com ao modelo canadense**. 2008. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Controladoria, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008. Disponível em: <www.ppac.ufc.br>. Acesso em: 03 fev. 2017.

MEDEIROS, Jefferson Bruno S. de; DANTAS, João Antônio da N.; LIMA, Robson Antonio M. de. **Cara e coroa: os dois lados da burocracia**. 2009. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/>. Acesso em: 12 abr. 2016.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p.47-74, jul. 1970. Semestral. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em: 02 maio 2016.

ORTIZ, Marília Sorrini Peres; MEDEIROS, Anny Karine de. Reforma gerencial na gestão pública contemporânea: desafio para os municípios brasileiros. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais**. Brasília: Consad, 2015. p. 1 - 26. Disponível em: <www.escoladegestao.pr.gov.br>. Acesso em: 08 fev. 2017.

OSBORNE, David.; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior. 6 ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

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

RAUPP, Fábio Maury; BEUREM, Ilse Maria. **Metodologia da pesquisa aplicada as ciências sociais**. Disponível em:  
<[http://www.geocities.ws/cienciascontabeisfecea/estagio/Cap\\_3\\_Como\\_Elaborar.pdf](http://www.geocities.ws/cienciascontabeisfecea/estagio/Cap_3_Como_Elaborar.pdf)>.  
Acesso em: 04 jul. 2017.

REDENÇÃO. Lei nº 1638, de 25 de novembro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do Município e Redenção para o exercício financeiro de 2017, na forma que indica. **Orçamento**. Redenção, CE, Disponível em: <<http://www.redencao.ce.gov.br>>. Acesso em: 08 maio 2017.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 9, n. 2, p.87-104, 2006. Disponível em:  
<[http://www.fae.edu/publicacoes/fae\\_v9\\_n2/08\\_Denis\\_Rezende.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/fae_v9_n2/08_Denis_Rezende.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2017.

SANABIO, Marcos Tenure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Org.). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013. 246 p. Disponível em: <[www.editoraufjf.com.br](http://www.editoraufjf.com.br)>. Acesso em: 02 abr. 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 43, p.347-369, mar. 2009. Bimestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. 2013. Disponível em: <<http://www.ice.edu.br>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Z-aftat, 2006. Disponível em: <<http://docslide.com.br/>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

SOUSA, Fernando José Pires de. Transformações Políticas e Institucionais no Ceará: repercussões nas finanças públicas do Estado. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 4, p.602-621, out. 2007. Trimestral. Disponível em: <[www.bnb.gov.br](http://www.bnb.gov.br)>. Acesso em: 08 mar. 2017.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224 p.

**APÊNDICE A - Roteiro de entrevista aplicado a ocupantes de cargos dirigentes do  
Município de Redenção - Ceará**

**1. Perfil do Entrevistado**

Cargo que ocupa: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_  
Sexo: ( ) F ( ) M Escolaridade: \_\_\_\_\_

**2. Recursos humanos**

- Qual a política de acesso de recursos humanos predomina na composição do quadro de pessoal do Município de Redenção? (concurso, celetista, etc.)
- O Município de Redenção conta com um sistema de incentivos profissional?
- Qual sua opinião quanto ao número de servidores públicos na administração municipal?
- Em 2015, o município de Redenção contava com um total de 1.313 servidores públicos (IBGE), em sua opinião, esse número era suficiente, insuficiente ou excessivo? Por quê?
- Em sua opinião, qual a importância de um servidor público possuir ensino superior no exercício de suas atividades?
- Em sua opinião, a prefeitura tem alguma responsabilidade pela formação, ou treinamento de seus servidores? E quanto ao interesse pessoal do servidor em capacitar-se, mesmo depois de ser aprovado no concurso para assumir cargo público?
- Quais as vantagens/benefícios em fazer uso da administração indireta?

**3. Instrumentos de gestão**

- De acordo como IBGE 2015, O Município de Redenção faz o uso de Código de obras, de Lei de parcelamento do solo, Lei de zoneamento, Plano diretor e Cobrança de IPTU, em sua opinião, esses instrumentos de gestão são efetivamente cumpridos pela população?
- A prefeitura fiscaliza o cumprimento desses instrumentos?
- Em sua opinião, a utilização de tais instrumentos facilita ou dificulta o desenvolvimento da gestão municipal?

- Quais as principais dificuldades, problemas ou entraves na aplicação destes instrumentos?

#### **4. Articulações interinstitucionais e participação do cidadão**

- Em sua opinião, qual a importância dos Conselhos gestores para a gestão pública municipal?
- Quais os principais problemas na relação entre os Conselhos gestores e a gestão municipal?
- Quais fatores influenciam para o fortalecimento ou enfraquecimento dos Conselhos gestores? A administração pública municipal pode contribuir de alguma forma para o fortalecimento dos Conselhos gestores?
- O Município de Redenção participa do Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Maracanaú – CE, em sua opinião, qual a importância disto?
- A prefeitura de Redenção participa de convênios como setor privado ou tem o apoio do mesmo?
- Qual a importância da participação Prefeitura de Redenção no comitê da Bacia Hidrográfica para a gestão participativa e descentralizada?

#### **5. Responsabilidade fiscal e aplicação de recursos**

- Em sua opinião, o Município de Redenção faz o uso eficiente e estratégico de seus recursos?
- O Município de Redenção cumpre os percentuais de aplicações de recursos previstos em lei para saúde (15%), educação (25%) e despesa com pessoal (60%) da receita corrente líquida? Quais as principais dificuldades para tal ato?
- A lei de responsabilidade fiscal facilita ou dificulta o desenvolvimento da gestão municipal?
- O Município de Redenção cumpre a Lei de responsabilidade fiscal?
- Quais os principais entraves para o cumprimento da Lei de responsabilidade fiscal?
- O Município de Redenção possui receitas advindas da exploração de seu próprio patrimônio? Qual a importância disto?

O município de Redenção se encontra em equilíbrio fiscal (receitas = despesas)?