

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**GOVERNANÇA CORPORATIVA EM
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O CASO DAS
PREFEITURAS DA MESORREGIÃO CENTRO
OCIDENTAL RIO-GRANDENSE**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Schirlei Stock Ramos

**Santa Maria, RS, Brasil.
2014**

**GOVERNANÇA CORPORATIVA EM ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS: O CASO DAS PREFEITURAS DA
MESORREGIÃO CENTRO OCIDENTAL RIO-GRANDENSE**

Schirlei Stock Ramos

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Administração, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Kelmara Mendes Vieira

**Santa Maria, RS, Brasil.
2014**

**Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática
da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

STOCK RAMOS, SCHIRLEI

GOVERNANÇA CORPORATIVA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O CASO
DAS PREFEITURAS DA MESORREGIÃO CENTRO OCIDENTAL RIO-
GRANDENSE / SCHIRLEI STOCK RAMOS.-2014.

160 p.; 30cm

Orientador: KELMARA MENDES VIEIRA

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Administração, RS, 2014

1. ADMINISTRAÇÃO 2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 3.
GOVERNANÇA CORPORATIVA PÚBLICA 4. CONTROLES INTERNOS I.
MENDES VIEIRA, KELMARA II. Título.

©2014

Todos os direitos reservados a Schirlei Stock Ramos. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feita mediante a citação da fonte.

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-graduação em Administração**

A comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a dissertação de mestrado.

**GOVERNANÇA CORPORATIVA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O
CASO DAS PREFEITURAS DA MESORREGIÃO CENTRO
OCIDENTAL RIO-GRANDENSE**

Elaborada por

Schirlei Stock Ramos

Como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Gestão de
Organizações Públicas**

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a Kelmara Mendes Vieira

(Orientadora)

Membro 1 - Prof^o. Dr^o Diego Antonio Bittencourt Marconatto

Membro 2 - Prof^o. Dr^o Breno Augusto Diniz Pereira

Santa Maria, 24 de Novembro de 2014.

DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho a minha querida mãe **Nair Ferreira Stock**, que desde o início desta caminhada esteve discretamente ao meu lado; por vezes assumindo o meu papel na vida cotidiana para que eu pudesse mais suavemente alcançar os meus propósitos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha mãe Nair Ferreira Stock pelo apoio e suporte prestados em várias áreas da minha vida durante a realização deste trabalho. Com sua presença a vida foi mais equilibrada!

Agradeço ao meu esposo Eduardo Krusche Ramos pela compreensão nos momentos de ausência, (que não foram poucos) e pela paciência e amor demonstrados nos momentos de concentração e silêncio. Obrigada por estar ao meu lado!

Agradeço aos professores do Programa de Pós Graduação em Administração da UFSM, por me proporcionarem durante nossas atividades, preciosos momentos de discussão e aprendizado. Tenho certeza de que estes ensinamentos impactaram significativamente minha vida profissional e pessoal!

Agradeço especialmente a minha orientadora Professora Dra. Kelmara Mendes Vieira pelas orientações sempre infalíveis e pela liberdade que sempre me proporcionou nas escolhas teóricas e nos rumos que o trabalho seguiu. Seu profissionalismo e dedicação me inspiraram e motivaram a evoluir como pesquisadora!

Por fim, agradeço a todos os colegas do PPGA que compartilharam comigo este momento tão significativo de nossas vidas, agradeço a todos pela troca de experiências, e pelas horas alegres de amizade e descontração. Nosso convívio não será esquecido!

A todos meus mais sinceros agradecimentos!

“Mestre não é quem sempre ensina, mas quem de repente aprende.”

-Grande Sertão: Veredas-

(João Guimarães Rosa)

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade Federal de Santa Maria

GOVERNANÇA CORPORATIVA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O CASO DAS PREFEITURAS DA MESORREGIÃO CENTRO OCIDENTAL RIO-GRANDENSE

Autora: Schirlei Stock Ramos

Orientadora: Kelmara Mendes Vieira

Data e Local da defesa: Santa Maria-RS, 24 de novembro de 2014.

A demanda por mais Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência - LIMPE, nas ações governamentais, sobretudo, nos municípios está diretamente relacionada à questão do desenvolvimento das cidades. Todavia os limites surgem quando os atores envolvidos na governança pública não estão suficientemente apropriados destes conceitos, resultando em impactos negativos na vida de todos os cidadãos. O presente estudo analisa a governança corporativa das prefeituras dos 31 municípios que compõem a mesorregião centro ocidental Riograndense. Apresentando as percepções dos gestores públicos quanto ao LIMPE e suas aplicabilidades nas práticas gerenciais de governança. A análise caracteriza os elementos essenciais que tangibilizam os princípios constitucionais direcionadores da Administração Pública Brasileira, e apresenta o modelo teórico-conceitual construído para avaliação da governança corporativa das prefeituras analisadas. A aplicação do modelo proposto pode ser replicada nos 5.564 municípios brasileiros, considerando que é alicerçado em fundamentos próprios da gestão legal (condicionados ao LIMPE) e nas práticas gerenciais contemporâneas aplicáveis especificamente a natureza da Administração Direta (como é o caso das prefeituras). Quanto aos resultados obtidos a partir da aplicação dos instrumentos propostos, os dados empíricos revelam que a Mesorregião Centro Ocidental Riograndense possui uma governança corporativa classificada como mediana. Além disso, alerta-se, também para a evidência de que a perspectiva de Aprendizagem e Crescimento tal qual como definida no instrumento obteve na Mesorregião Centro Ocidental Riograndense a menor média entre os fatores e está abaixo do parâmetro de suficiência definido no estudo. Por fim, são apresentadas proposições capazes de contribuir e atenuar a realidade encontrada.

Palavras chaves: Governança Corporativa Pública; LIMPE; Modelo de avaliação; Prefeituras; Práticas Gerenciais.

ABSTRACT

Master Course Dissertation
Post Graduation Program in Business Administration
Federal University of Santa Maria

FINANCIAL LITERACY: INTEGRATING KNOWLEDGE, ATTITUDE AND BEHAVIOR FINANCIAL

Author: Schirlei Stock Ramos

Advisor: Kelmara Mendes Vieira

Defense place and date: Santa Maria-RS, November 24th, 2014.

The demand for more Legality, Impersonality, Morality, Publicity and Efficiency (LIMPE) in governmental actions, especially in the municipalities, is directly related to the question of the development of cities. However the limits arise when the actors involved in public governance do not appropriate these concepts enough, resulting in negative impacts on the lives of all citizens. The present study using descriptive statistics analyzes corporate governance in the city halls of the 31 municipalities that make up the western center mesoregion of Rio Grande do Sul, presenting the perceptions of public managers regarding LIMPE and its applicability in managerial governance practices. The analysis characterizes the essential elements that tangibilize the constitutional guiding principles of the Brazilian Public Administration, and presents the theoretical-conceptual model built for the evaluation of the corporate governance of the analyzed city halls. The application of the proposed model can be replicated in the 5,564 Brazilian municipalities, considering that it is rooted in the very foundations of the legal management (conditioned to LIMPE) and in contemporary management practices applicable specifically to the nature of Direct Administration (as is the case of city halls). As for the results obtained from the application of the proposed instruments, empirical data show that Center Western mesoregion of Rio Grande do Sul has a corporate governance classified as median. Also, we alert also to the evidence that the Learning and Growth perspective exactly as defined in the instrument obtained in Center Western mesoregion of Rio Grande do Sul the lowest average among the factors and is below the sufficiency parameter defined in the study. Finally, propositions able to contribute and alleviate the reality found are presented.

Key words: Public corporate governance; LIMPE; Evaluation model; City halls; Management practices.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição das atividades do Estado Moderno.	40
Figura 2 - Os modelos do NPM.....	41
Figura 3 - Conceitos de governança por diferentes autores.....	55
Figura 4 - Inter-relacionamento entre elementos da Governança Pública e da governança corporativa de organizações públicas.	56
Figura 5 - Medição da qualidade dirigida ao cidadão.	60
Figura 6 - Estrutura do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública.	63
Figura 7 - Evolução da qualidade na gestão pública brasileira.	64
Figura 8 - Evolução do Modelo de Excelência em Gestão Pública.....	66
Figura 9 - Representação do modelo de Excelência em Gestão Pública.	67
Figura 10 - Critérios e itens de avaliação e pontuações máximas do MEGP.....	68
Figura 11 - Mapa dos Centros Regionais de mais alto nível.	73
Figura 12 - Região de influência do município de Santa Maria - RS.....	74
Figura 13 - Desenho de pesquisa.....	77
Figura 14 - Contexto ambiental da Gestão Pública Brasileira.....	80
Figura 15 – Protocolo de estudo do LIMPE.	82
Figura 16 – Perspectivas de análise adaptadas do BSC.....	83
Figura 17 – Matriz Limpe.....	85
Figura 18 – Check List para análise da legalidade.	87
Figura 19 – Check List para análise da impessoalidade.	88
Figura 20 – Check List para análise da moralidade.....	89
Figura 21 – Check List para análise da publicidade.	90
Figura 22 – Check List para análise da eficiência.	91
Figura 23 - Média dos fatores LIMPE.....	140
Figura 24 - Média dos fatores na perspectiva do BSC.	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População por municípios na Mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense.	75
Tabela 2 – Experiência de trabalho dos gestores públicos nos setores público e privado.	94
Tabela 3 – Vínculos anteriores com a prefeitura.	94
Tabela 4 – Percepção dos prefeitos quanto às dificuldades da gestão municipal.	95
Tabela 5 – Percepção dos gestores quanto à gestão financeira.	95
Tabela 6 – Ações de desenvolvimento da governança no município.	98
Tabela 7 – Estilos da tomada de decisão estratégica.	98
Tabela 8 – Planejamento na Gestão Pública Municipal.	99
Tabela 9 – Percepção dos gestores quanto à participação cidadã no planejamento da gestão.	100
Tabela 10 – Planejamento Estratégico formalizado nos municípios.	103
Tabela 11 – Metodologia de Planejamento Estratégico dos municípios.	103
Tabela 12 – Experiências de aprendizagem dos gestores públicos municipais.	104
Tabela 13 – Percepção quanto à necessidade de aperfeiçoamento profissional do gestor público municipal.	106
Tabela 14 – Principais agentes governamentais que capacitaram os gestores público municipais na mesorregião centro ocidental Rio-grandense.	108
Tabela 15 – Aperfeiçoamento profissional ofertado aos Servidores Públicos Municipalizados nos últimos 2 (dois) anos.	110
Tabela 16 – Agentes capacitadores.	110
Tabela 17 – Relações das prefeituras com a Universidade Federal de Santa Maria.	112
Tabela 18 – Tipo de relações das prefeituras com a Universidade Federal de Santa Maria.	113
Tabela 19 – Principais contribuições da UFSM para a gestão pública dos municípios da Mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense.	113
Tabela 20 – Auto avaliação de governança dos gestores públicos municipais.	114
Tabela 21 – Principais motivações para o exercício do Cargo Público.	116
Tabela 22 – Percepção dos gestores quanto ao tempo e às repercussões da gestão junto à população.	117
Tabela 23 – Percepção da Inovação no Serviço Público.	118
Tabela 24 – Percepção dos gestores quanto ao resultado da gestão.	119
Tabela 25 – Utilização de assessoria ou consultoria externa nos municípios.	119

Tabela 26 – Percepção dos gestores quanto às relações interorganizacionais com a AM CENTRO.....	121
Tabela 27 – Percepção dos gestores quanto às relações interorganizacionais com o COREDE CENTRO.....	121
Tabela 28 – Conhecimento dos gestores dos princípios constitucionais direcionadores da Administração Pública Brasileira.....	124
Tabela 29 – Percepção dos gestores quanto à aplicabilidade dos princípios constitucionais.	125
Tabela 30 – Análise da legalidade nos Municípios de Mesorregião Centro Ocidental Riograndense.....	127
Tabela 31 – Análise da impessoalidade nos Municípios de Mesorregião Centro Ocidental Riograndense.....	130
Tabela 32 – Análise da moralidade nos Municípios de Mesorregião Centro Ocidental Riograndense.....	132
Tabela 33 – Análise da Publicidade nos Municípios de Mesorregião Centro Ocidental Riograndense.....	134
Tabela 34 – Análise da Eficiência nos Municípios de Mesorregião Centro Ocidental Riograndense.....	136
Tabela 35 – Média dos fatores (LIMPE).	139
Tabela 36 – Média dos fatores na perspectiva do BSC.....	144

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A - Instrumento de coleta de dados.....	175
Apêndice B – Competência na gestão pública	183

LISTA DE SIGLAS

AM CENTRO	– Associação do municípios região centro
BSC	– Balanced Score Card
CAPES	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal
CCSH	– Centro de Ciências Sociais e Humanas
CEP	– Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
CNS	– Conselho Nacional de Saúde
COREDES	– Conselhos Regionais de Desenvolvimento
DASP	– Departamento Administrativo do Serviço Público
DOU	– Diário oficial da União
EC	– Emenda Constitucional
FDRH	– Fundação para o desenvolvimento de Recursos Humanos
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FNQ	– Fundação Nacional da Qualidade
FURG	– Fundação Universidade Federal do Rio Grande
GAP	– Gabinete de Apoio a projetos
GESPÚBLICA	– Gestão Pública Brasileira
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMAP	– Instituto Municipal de Administração Pública
INMETRO	– Instituto Nacional de Metrologia
LIMPE	– Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência.
LDO	– Lei de diretrizes orçamentárias
LOA	– Lei orçamentária anual
MARE	– Ministério de reforma do Estado
MEGP	– Modelo de excelência na Gestão Pública
MG	– Minas Gerais
MPOG	– Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MS	– Mato Grosso do Sul
NPM	– New Public Management
NTE	– Núcleo de Tecnologia Educacional
PBQP	– Programa Brasileiro de Qualidade e produtividade
PDRAE	– Plano Diretor da reforma Administrativa do Estado

PPA	– Plano Pluri Anual
PPGA	– Programa de Pós Graduação em Administração
PNAP	– Programa Nacional de Administração Pública.
PQPAP	– Programa de Qualidade e participação na gestão pública
RREO	– Relatório de gestão orçamentária
RGF	– Relatório de gestão fiscal
SIE	– Sistema de Informação para o Ensino
SISNEP	– Sistema Nacional de Informações sobre Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos
SPSS	– <i>Software Packages Social Science</i>
SEGEP	– Secretaria de Gestão Pública
SEGES	– Secretaria de Gestão
SIC	– Sistema de informação ao cidadão
SIG	– Sistema de informação gerencial
SRH	– Secretaria de Recursos Humanos
UFSM	– Universidade Federal de Santa Maria
TCE	– Tribunal de Contas do Estado
TCU	– Tribunal de Contas da União
TQM	– Total Quality management
UAB	– Universidade Aberta do Brasil
UFRGS	– Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	25
1.1	Delimitação do problema de pesquisa	26
1.2	Justificativa	30
1.3	Objetivo geral.....	32
1.4	Objetivos específicos	33
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	35
2.1	Gênese, burocratização e funcionamento do Aparato Estatal.....	35
2.1.1	O Paradigma Pós Burocrático: a New Public Management (NPM) e o Mito do Estado Mínimo	40
2.2	Marcos teórico da Administração Pública Brasileira	44
2.2	Os princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência – “LIMPE”	48
2.3	Governança Corporativa em Organizações Públicas e gestão do desempenho.....	53
2.3.1	O paradigma da avaliação e o modelo da qualidade no Setor Público Brasileiro a partir do GESPUBLICA e o PQPAP	60
2.4	Estado da Arte da Gestão da Qualidade no Setor Público Brasileiro e apresentação do MEGP.....	64
2.4.1	Limitações do MEGP na Administração Pública Direta	69
3	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	71
3.1	Cenário da Pesquisa	72
3.2	População	75
3.3	Estratégia de pesquisa e instrumentos de coleta de dados	76
3.4	Desenvolvimento do Modelo teórico para a análise dos dados secundários	78
3.5	Técnicas de análises de dados	92
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	93
4.1	Perfil da amostra	93
4.2	Tangibilização do limpe nas práticas gerenciais e análise da governança pública	123
4.2.1	Análise da Legalidade	126
4.2.2	Análise da Impessoalidade	129
4.2.3	Análise da Moralidade.....	131
4.2.4	Análise da Publicidade	133

4.2.5	Análise da Eficiência	135
4.3	Análise da média dos fatores	138
4.3.1	Análise da média dos fatores nas perspectivas do BSC	143
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	147
	REFERÊNCIAS	159
	APÊNDICES.....	173

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2013 foi marcado por protestos e manifestações populares por todo o Brasil que inicialmente surgiram para contestar os aumentos nas tarifas de transporte público. Estas manifestações ganharam apoio popular após a forte repressão policial contra as passeatas levando grande parte da população a apoiar as mobilizações. Ato semelhante rapidamente começaram a se proliferar em diversas cidades do Brasil e do exterior em apoio aos protestos. Nas redes sociais, a frase de um dos co-criadores do facebook, Mark Zuckerberg, “*Its not 20 cents*”! #changebrasil, em alusão ao valor de aumento das tarifas, ecoa mundo afora. Rapidamente os protestos, passaram a abranger uma variedade de temas, como os gastos públicos, a indignação com a corrupção política e a má qualidade dos serviços públicos. Os transtornos causados para a sociedade civil em virtude das manifestações eram justificados pelos manifestantes com frases como “*Desculpe o transtorno, estamos mudando o país.*”.

Desde sua redemocratização¹ a Sociedade Brasileira nunca debateu tanto o tema da produtividade e a qualidade dos processos e decisões que envolvem os entes estatais. Entende-se que o texto constitucional aprovado em 1988 foi resultado dos processos de mobilização e pressões exercidas por alguns segmentos da sociedade que objetivavam maior dinamismo da gestão pública dos municípios para o atendimento às demandas públicas. Para Santos (2005) a constituição de 1988 acentuou esse processo de forma decisiva, ao descentralizar a gestão pública e institucionalizar os princípios pautados em conceitos como participação e controle social.

As regras atuais da Gestão Pública descentralizada deslocaram novas competências aos entes federados municipais e buscam orientá-los por parâmetros teóricos de desempenho, gestão de processos e controle de resultados. Observa-se que seguindo estas diretrizes, novos instrumentos de controle da Gestão Pública vêm surgindo no cenário nacional², e o discurso da busca de resultados, planejamento estratégico, economicidade, eficiência e efetividade vêm

¹ Entende-se que a Carta Maior de 1988, significou um avanço na legislação e na gestão administrativa do país, pois veio estabelecer a legitimação dos direitos sociais e coletivos que são fundamentais para a democracia participativa Brasileira. Além disso, a Carta Magna trouxe em seu artigo 37 um capítulo dedicado a Administração Pública.

² Faz-se referência a tentativa do Estado de inserir diplomas legais, hoje já legitimados como instrumentos de Gestão como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 para o controle do gasto público e a criação das Agências Reguladoras através da Lei 9.986 de 2000. Pode-se citar também a Lei 11.079 de 2004 que buscou a flexibilização nas contratações públicas possibilitando as Parcerias Público-Privadas entre outras.

cada vez mais permeando as organizações públicas que buscam a aproximação com a iniciativa privada e entidades públicas não estatais.

Este novo modelo de gestão é objeto de crescente adesão nos meios acadêmicos, tecnocráticos e político e em última análise, resulta na chamada Nova Gestão Pública Brasileira³ com todas as suas implicações legais, teóricas e paradigmáticas. Assim, o GESPÚBLICA se propõe a introduzir no setor governamental brasileiro as mudanças de valores e comportamentos indispensáveis para a Administração Pública nos dias atuais e ainda viabilizar a revisão dos processos internos da Administração com vistas a promover o desenvolvimento do Estado para o bem estar social. Essa visão renovada de gestão quando associada a processos capazes de promover uma cultura gerencial na gestão pública, pode conduzir e articular uma série de iniciativas e ações que ultrapassam barreiras ideológicas⁴, e notoriamente alcançam governos distintos. Neste enfoque, criar condições para que uma organização pública se desenvolva e se torne eficiente significa ajudar os seus membros a enfrentarem as incertezas ao invés de simplesmente ignorá-las ou evitá-las, como se viu nos protestos populares de 2013.

1.1 Delimitação do problema de pesquisa

A gestão pública em países democráticos está sempre em transformação, ou seja, vive um constante processo de mudança. O Brasil em sua gestão enfrenta avultadas reformas em sua estrutura, decorrentes das mudanças mundiais, tanto econômicas como sociais que se refletem em vários segmentos da sociedade, seja de ordem pública ou privada, exigindo cada vez maior rapidez, qualidade e eficiência nos produtos e serviços públicos. Essas transformações acarretam um aumento de atividades, e o Estado passa a assumir inúmeras delas, tornando-se, muito grande e pesado, em razão de que este crescimento atingiu proporções difíceis de serem administradas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2007). Este quadro estaria levando o Estado ao esgotamento de sua capacidade de gestão, pois teria assumido tarefas

³ Decreto Nº 5. 378 de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.

⁴ Neste sentido faz-se referência aos diversos trabalhos publicados do Ex Ministro Bresser Pereira e do Ex Ministro Tarso Genro, que apesar de visões político - ideológicas notoriamente diferentes ambos defendem a Gestão Pública Eficiente e democrática em suas publicações.

dispensáveis que o sobrecarregaram, afetando negativamente as atividades que devem ser prestadas exclusivamente pelo Estado, como por exemplo, segurança, justiça e regulação.

Na busca para a solução desse problema, tem se verificado nos últimos anos, políticas para a redução expressiva do Estado, com constantes privatizações e descentralizações, justificadas pelas supostas dificuldades do Estado em prestar serviços adequados. Contudo, as exigências por uma gestão pública eficiente não vêm apenas do neoliberalismo e das mudanças mundiais que estão ocorrendo, decorrem também do Estado Democrático Social que legitimado na Carta Magna Brasileira deve buscar o bem da coletividade. Outra faceta desta discussão, diz respeito a heranças patrimonialistas, já descritas por Faoro (1977), pois historicamente fez-se da Administração Pública Brasileira um comércio de paternalismos e descasos, de comodismo e de más-Administrações, o que teria resultado em uma burocracia vista como um “monstro ineficiente”.

Frente à necessidade de adequação da gestão pública para enfrentar essas mudanças, o Estado vem modificando seu perfil. Estas adequações têm que ser estabelecidas no ordenamento jurídico, em face da própria submissão da Administração e do Estado à legalidade. Neste sentido, um dos passos importantes deste processo de mudança é justamente a EC n° 19/98 de 04/06/1998 que foi incorporada ao texto constitucional em 2004 e, dentre outras alterações, acrescentou o princípio da eficiência dando nova redação ao art. 37 da Constituição da República (Brasil, 2007):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** (...). (grifo nosso).

Embora somente recentemente este princípio tenha ganhado *status* de princípio constitucional, doutrinadores como Hely Lopes Meirelles (1996, p. 90-91) já citava a eficiência como:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

No que diz respeito às particularidades da Gestão Pública Brasileira e seus limites na busca pelo seu desenvolvimento, observa-se que dos cinco princípios constitucionais apontados na Carta Magna em seu artigo 37, derivaram-se todas as leis e ações que suplantam os programas de governo e a atuação de seus gestores. Todavia, a introdução abstrata dos princípios isolada de ações governamentais estratégicas e regionalizadas, não garantirá que a

efetividade e a eficiência administrativa perpassem as atividades governamentais, tão pouco possibilitará a melhora do panorama futuro da GESPÚBLICA Brasileira.

Evidencia-se ainda que no Brasil, o atual modelo de constitucionalização, firmado após a redemocratização de 1988, provocou o esvaziamento de algumas áreas de atuação do Estado Central para as esferas subnacionais de governo, uma vez que aludiu o princípio da descentralização das ações Estatais. Segundo dados do IBGE (2013) o Brasil possui atualmente 5.561 municípios distribuídos por 27 estados. Disso decorre que na prática a esfera pública municipal ganhou importante dever na integração e harmonização dos princípios constitucionais que determinam a eficiência na gestão pública nas cidades. Todavia, se por um lado as Gestões Municipais receberam autonomia e competências que lhe foram atribuídas como próprias pelo pacto federativo, por outro encontram dificuldades em dar efetividade a GESPÚBLICA na forma como é aclamada pela sociedade e determinada pela constituição da república.

A demanda por mais *Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência - LIMPE*, nas ações governamentais, sobretudo, nos municípios está diretamente relacionada à questão do desenvolvimento das cidades, pois suas possibilidades são muitas vezes cerceadas, devido aos limites que surgem quando os atores envolvidos na gestão pública não estão comprometidos com estes conceitos, resultando em impactos negativos na vida de todos os cidadãos. As administrações públicas municipais (esfera governamental mais próxima do cidadão) mesmo sendo depositárias de reais possibilidades de intervenção do Estado neste novo cenário (que vem se desenhando a partir do enfoque da GESPÚBLICA) não demonstram atingir um adequado desenvolvimento organizacional. Enfrentam limitações técnicas, financeiras, e de pessoal na prestação de serviços públicos, e quando comparadas a outras esferas de governo, não transparecem beneficiar-se diretamente da “*expertise*” e da capacidade técnica já adquirida pela Administração Pública Federal ou mesmo Estadual. Daí a necessidade de avaliação sistemática, contínua e eficaz que esbarra na falta de clareza quanto a indicadores de desempenho no setor público municipal.

Os indicadores têm um papel norteador para os gestores públicos, uma vez que avaliar a gestão é essencial para corrigir rumos indesejados que podem estar sendo tomados despercebida ou inadvertidamente. Além disso, avaliações periódicas, como em qualquer organização, permitem identificar e aproveitar oportunidades de ação para se antecipar ou solucionar problemas, reduzir desperdícios ou realizar ações para atingir compromissos assumidos. Os indicadores também assumem o papel de divulgar as informações e melhorar a comunicação do governo com a sociedade civil (PINTO; PEREIRA, 2008).

Segundo Ferreira (2003) os atuais modelos utilizados para avaliar as organizações, principalmente em prêmios de qualidade consiste, em geral, na descrição do método e aplicação das práticas de gestão e na descrição dos resultados institucionais, com apresentação dos indicadores e das conclusões, de acordo com as metas estabelecidas e com a missão organizacional. Entretanto, estes modelos baseados na qualidade e excelência na gestão não se aplicam rigorosamente na Administração Direta, como é o caso das prefeituras, que na maioria das circunstâncias não tem missão, visão e planejamento estratégicos definidos que sirvam de parâmetros para estas avaliações.

Assim, uma das questões que se suscitam é: - *Como pode ser possível se avaliar qualidade e excelência quando ainda há dúvidas sobre a suficiência (nível de gestão aplicado) ou eficiência da gestão pública?*- Segundo Michael, *apud*, Ferreira (2003) a resposta a esta questão está baseada na avaliação organizacional que é capaz de fornecer ao executivo ou ao administrador informações importantes, na qual poderão ser usadas para: solucionar ou descobrir os problemas, capitalizar oportunidades e na melhoria dos processos.

Segundo Marinho e Façanha (2001, p. 6), “avaliação pressupõe comparação”. Avaliar, palavra originária do vocábulo latino *valere* (valor) significa, segundo Bueno (*apud* Ferreira, 2003) apreciar o mérito, julgar o valor, determinar o valor real. Avaliação, portanto, segundo Guirlanda (*apud* Ferreira, 2003) refere-se a uma atividade que pode tomar muitas formas, ter variados objetivos e ser implementada sob diferentes perspectivas.

Vale destacar, ainda, que a busca pela eficiência implica uma melhor utilização dos recursos e propicia que as instituições avaliadas respondam às pressões por transparência, demonstrando quais os resultados estão sendo alcançados na direção da uma GESPÚBLICA eficiente. A fim de compreender, portanto, como estão configuradas as práticas gerenciais empregadas pelos municípios, no que concerne à integração dos princípios e normas constitucionais com instrumentos e técnicas de gestão capazes de atingir os objetivos da GESPÚBLICA e tendo como delimitador e foco os princípios constitucionais - **LIMPE** -para a Administração Pública, neste estudo, apresenta-se como pergunta de pesquisa:

Quais os elementos tangibilizam ou materializam a governança pública nas práticas administrativas e gerenciais nos municípios da Mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense?

1.2 Justificativa

De acordo com Rezende e Guagliard, (2008) as dificuldades da gestão municipalizada tem constantemente desafiado os administradores dos municípios, envolvendo inclusive questões econômicas, sociais, ambientais, culturais, político-competitivas e de planejamento. Todavia, mesmo que a avaliação seja necessária para melhor compreensão das limitações, fraquezas e entraves encontrados nos processos que envolvem a profissionalização da Gestão de cidades, a avaliação do desenvolvimento organizacional dos municípios tem recebido pouca atenção, tanto na investigação, como na práxis administrativa.

Predomina, lamentavelmente no país, o paradigma liberal de que o Estado é ineficiente e corrupto (SINGER, 2006, p.127), entretanto, a mudança deste cenário para uma Gestão Pública eficiente envolve irrefutavelmente, a discussão sobre a real capacidade do Estado de desenvolver a sua Gestão Pública e deste modo legitimar o seu papel de regulador do desenvolvimento auto sustentado do país. Todavia, na gestão pública, a adversidade consiste em como os administradores possam intervir ou prevenir os problemas nas organizações e ao mesmo tempo sincronizar princípios e leis que reagem a coletividade, para vencer o peso burocrático dos processos e implantar um novo tipo de cultura organizacional que permita o desenvolvimento das organizações públicas.

Com relação ao aspecto histórico-teórico da eficiência, sua importância é observada tanto no surgimento da teoria da administração (TAYLOR, 1896; FAYOL, 1916; HALL, 2004; MINTZBERG, 2006; MORGAN, 1996; MOTTA, 1990; LODI, 1974; SENGE, 1996) quanto mais recentemente na teoria da GESPÚBLICA (MEIRELLES, 1999; PEREIRA, 1997; GIAMBIAGI *et. al*, 2007; ROSA, 2007; DI PIETRO, 2002; MARINELLA; 2005; JUNQUILHO, 2000). Contudo, na esfera pública, a principal dificuldade, é garantir a vinculação entre as determinações legais para a eficiência e as ações efetivas dos gestores públicos que têm certa autonomia em suas decisões políticas e administrativas.

A GESPÚBLICA eficiente, tal como a sociedade tenciona é composta por previsões distintas que ora qualificam valores, ora qualificam condutas. Os princípios da Administração pública são definidos por SUNDFELD (1995, p.18) como as "ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de se organizar-se". Assim, exercem função orientadora à criação, interpretação e aplicação de

normas, resultando um conjunto de regras que refletem no conceito de ordem e justiça para atender as necessidades da coletividade. Daí a distinção básica entre os princípios e as regras.

Para Rosa (2007) a eficiência como princípio administrativo, abarca dois entendimentos possíveis: tange ao agente público, que não pode atuar amadoristicamente, devendo buscar a consecução do melhor resultado possível, como também diz respeito à forma de organização da Administração Pública, que deve atentar para os padrões modernos de gestão ou administração, vencendo o peso burocrático, atualizando-se e modernizando-se.

Paludo (2013) indica que existem diferentes fatores que interferem na qualidade da prestação dos serviços públicos, entre eles pode-se apontar: a cultura organizacional, mediante a ideia de comprometimento às necessidades e expectativas dos cidadãos; a adequada motivação dos servidores no cumprimento de seus deveres funcionais e o número de normas e procedimentos necessários a atingir um nível de satisfação adequado do serviço, diminuindo o excessivo formalismo. Tais fatores, quando efetivamente monitorados, proporcionam um atendimento eficiente e proativo, capaz de elevar o grau de qualidade na prestação dos serviços públicos.

Assim, justifica-se este estudo porque um diagnóstico da situação de governança pública em organizações municipalizadas pode constituir-se uma prática potencialmente importante no processo de desenvolvimento organizacional de prefeituras e conseqüentemente das cidades, se aplicado de forma sensível à dinâmica peculiar da gestão pública. Uma microanálise da gestão dos municípios possibilitaria conhecer melhor as práticas de governança dos municípios e tal análise ajudaria a revelar aspectos, soluções comuns e indicadores que implicariam em novos padrões de trabalho capazes de conferir maior legitimidade para a gestão pública que pudessem ser replicáveis aos 5.561 municípios brasileiros.

Uma análise exploratória das percepções, instrumentos, técnicas, barreiras, semelhanças e diferenças encontradas no desenvolvimento da gestão pública municipalizada poderá ser de grande relevância diante da necessidade de se conhecer as condições locais de desenvolvimento da gestão pública que são indispensáveis para o progresso. Os elementos que emergirão de um diagnóstico sob tal prisma permitirão descobrir os fatores de desequilíbrio: históricos, técnicos, econômicos, políticos na região. Essas informações auxiliarão na busca de um desenvolvimento endógeno, agregando valor às estratégias de desenvolvimento organizacional das prefeituras e possibilitarão o desenvolvimento regional.

É necessário atentar para a determinação constitucional da busca pela eficiência, principalmente quando se considera que a ausência, insuficiência ou ineficiência de

instrumentos ou políticas efetivas de aprimoramento das gestões públicas municipais reflete negativamente no desenvolvimento das cidades e na vida dos cidadãos que dela dependem. A microrregião centro ocidental Rio Grandense, foi escolhida como objeto de estudo porque concentra uma significativa massa populacional e um fluxo monetário na cidade de Santa Maria advindos dos municípios onde ela exerce influência e que dependem fundamentalmente dos serviços públicos.

O município de Santa Maria possui grande poder de atração populacional, o que a transformou em importante centro regional e forte centro de polarização dos 31 municípios que compõem a mesorregião. A cidade, por sua posição geográfica central e por situar-se na metade sul do Estado, comporta estrutura e uma vocação econômica voltada para a prestação de serviços, acentuadas pelo estabelecimento de diversos serviços públicos estatais e federais.

Por fim, destaca-se que as cidades devem ser vistas como palco de atuação de diferentes sujeitos coletivos e instituições, na perspectiva do *Novo Serviço Público* que permita de fato a melhoria de qualidade de vida e o desenvolvimento sustentado das cidades brasileiras. Deste modo, compreender melhor as perspectivas de um novo Serviço Público qualificado que se direcione também para a esfera municipal é garantir que ele seja democrático à medida que seja acessível e satisfatório para o cidadão.

As organizações públicas, para sua sobrevivência e crescimento, dependem cada vez mais das habilidades de seus administradores para reconhecer os desafios organizacionais que enfrentam; desvendar novas oportunidades e escolher a resposta administrativa correta para programar as mudanças necessárias (AYRES, 2012). Diante do exposto, para que se efetive o adequado desenvolvimento do país em toda a sua dimensão a Nova Gestão Pública-NGP deve ser entendida e aplicada a todas as esferas do Governo, seja ele Estadual ou Municipal e não restrita apenas à ação do Governo Federal.

1.3 Objetivo geral

Compreender a governança pública municipalizada na *Mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense* a partir dos princípios constitucionais direcionadores da Administração Pública Brasileira.

1.4 Objetivos específicos

a) Identificar os elementos tangibilizadores dos princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (**LIMPE**) aplicáveis na gestão municipalizada.

b) A partir dos elementos tangibilizadores do **LIMPE** construir um instrumento de avaliação das práticas gerenciais que permita determinar o nível de governança pública nos municípios estudados.

c) Aplicar o instrumento de avaliação nos municípios visando medir o nível de governança corporativa e identificar a percepção dos gestores quanto aos instrumentos, ferramentas, técnicas, métodos, legislações, e ações diversas empregadas no sentido de buscar a eficiência organizacional das prefeituras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem por finalidade fornecer um referencial teórico capaz de fundamentar o estudo e abrir perspectivas de análise que possibilitem a melhor compreensão do problema a ser pesquisado. Este capítulo está dividido em quatro tópicos.

O primeiro bloco discorre sobre a gênese, burocratização e funcionamento do Aparato Estatal. No bloco seguinte, apresentam-se os marcos teóricos da Administração Pública Brasileira. No terceiro bloco apresentam-se os conceitos de Governança Corporativa e Gestão do desempenho em organizações públicas. Por fim, explicita-se o estado da arte nas questões que envolvem a avaliação da qualidade no setor governamental brasileiro.

2.1 Gênese, burocratização e funcionamento do Aparato Estatal.

Para Guerreiro Ramos (1974), a administração pública, particularmente a administração do desenvolvimento, tem sido historicamente associada aos conceitos de Estado-Nação. Objetiva e subjetivamente, a gestão pública está enlaçada com o funcionamento do Estado. Materialmente está corporificada no que tange a capacidade da tecnocracia e ao aparato estatal. Subjetivamente assenta-se como incorpórea no que diz respeito a legitimação do poder político e suas decorrências para as práticas de gestão.

Meirelles (2004) afirma que, quando se estuda Administração Pública, deve-se sempre começar o tema com o conceito de Estado. É necessário, portanto, compreender a origem e legitimidade, sua estrutura organizacional e funcionamento, sua eficácia e destinação para, afinal, compreender suas consequências porque, de regra, suas raízes emergem da problemática do poder (OLIVEIRA, 1974).

Desde a antiguidade, diferentes correntes teóricas e pensadores buscaram elucidar com abordagens sociais ou econômicas, o funcionamento direto ou indireto do Estado (PLATÃO, 366/367(a.c); ARISTÓTELES, 384(4a.c); MAQUIAVEL, 1515; THOMAS HOBBS, 1651; LOCK, 1689; MONTESQUIEU, 1748; MARX, 1867; ENGELS, 1884; RUSSEAU, 1762; MOSCA, 1896; PARETO, 1902; ROBERT MICHELS, 1915; GRAMSCI, 1948; KEYNES,

1936; BOBBIO, 1941; SHUMPETER, 1942; GUDIN, 1954; DOWNS, 1958; FURTADO, 1961; OLIVEIRA CAMPOS, 1964; CARDOSO, 1969; GUERREIRO RAMOS, 1970; BRESSER PEREIRA, 1981; NUNES, 1984). Estas abordagens que contemplavam a perspectiva pública nas organizações, em contraposição ao tecnicismo, davam ênfase à política, ou seja, à questão dos conflitos de interesse entre grupos nas organizações caracterizando os ambientes intra e inter organizacionais públicos como dotados de grandes incertezas.

De acordo com Silva (2004, pag. 21) na concepção aristotélica, o Estado tinha como finalidades básicas:

- A segurança, com o objetivo de manter a ordem política, econômica e social,
- O desenvolvimento, com o objetivo de promover o bem.

Analisando-se o pensamento administrativo e sociológico no que tange a dominação e legitimação do Estado, faz-se necessário destacar que o Estado Liberal apresenta-se como desdobramento lógico da separação entre o patrimônio público e privado do governante. As transformações que ocorreram no século XV e XVI, com o advento do capitalismo mercantil e a superação do modo de produção feudal, ocasionaram essa redefinição. A revolução da burguesia transformou radicalmente a sociedade feudal na Europa, exigindo essa nova forma de gestão do Estado. A partir daí, busca-se romper com a ordem hierárquica dos laços sanguíneos e os privilégios hereditários, cria-se uma estrutura de poder político capaz de manter e ampliar suas conquistas. Foram profundas mudanças iniciadas nessa nova sociedade, e o Estado precisou se tornar forte, centralizado e Administrado. Prates (2004) confirma que a administração pública tem como fato gerador o surgimento do estado moderno, nascido em meados do século XV.

Como decorrência desse Estado Liberal Econômico, surge a Teoria dos Três Poderes, que fundamenta o liberalismo político. Consagrada pelo pensador francês Montesquieu, baseia-se na obra *Política*, do filósofo *Aristóteles*, e na obra *Segundo Tratado do Governo Civil*, publicada por John Locke. Na obra **O Espírito das Leis (1748)** Montesquieu traça parâmetros fundamentais da organização política liberal, sendo o responsável por explicar, sistematizar e ampliar a divisão dos poderes que fora anteriormente estabelecida por Locke. Montesquieu acreditava também que, para afastar governos absolutistas e evitar a produção de normas tirânicas, seria fundamental estabelecer a autonomia e os limites de cada poder. Criou-se, assim, o *sistema de freios e contrapesos*, o qual consiste na contenção do poder pelo poder, ou seja, cada poder deve ser autônomo e exercer determinada função, porém o exercício desta função deve ser controlado pelos outros poderes.

Assim, pode-se dizer que os poderes são independentes, porém harmônicos entre si. Essa divisão clássica do poder dentro do Estado está consolidada atualmente pelo artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e é prevista no artigo 2º da Constituição Federal Brasileira. Como se pode observar a teoria liberal tem uma forte inspiração democrática, caracterizada pelos princípios de igualdade e da participação.

A evolução do processo político, baseada na concorrência hegemônica, possibilita o acesso da sociedade civil ao controle Estatal. Assim, o espírito corporativo se manifesta no interior do Estado, permanecendo, entretanto, na arena política os interesses universais (Estado) e os interesses individuais (sociedade civil). Entre eles, legitima-se como elemento de mediação, a tecnocracia do *Aparelhamento Estatal e a racionalidade burocrática*.

Com um enfoque mais tecnicista e intraorganizacional a abordagem da burocracia teve importantes contribuições metodológicas de Max Weber (1864-1920). O núcleo da preocupação Weberiana é a racionalidade-legal. Max Weber estudou a maneira pela qual a prática científica dentro das organizações contribuiu para o desenvolvimento da racionalidade humana e analisou com percuciência as condições de funcionamento do estado moderno. Focalizou a oposição básica entre a “ética de condição” do cientista (que mais tarde chamou de burocrata) e a “ética de responsabilidade” do político, dois fulcros polarizadores das opções humanas no que tange as possibilidades de gestão da *res pública*.

Burocracia, descrita por Weber, é analisada sob uma perspectiva interna das organizações e representa um corpo de funcionários que, organizados dentro de um modelo pré-determinado e submetidos a normas de conduta também específicas e determinadas, exercem autoridade legal.

Weber defende que a legitimação do poder do Estado é a dominação legal (onde qualquer direito pode ser criado e modificado através de um estatuto sancionado corretamente, tendo a “burocracia” como sendo o tipo mais puro desta dominação. Os elementos fundamentais da burocracia, segundo o autor, são a hierarquia funcional, a administração baseada em documentos, a demanda pela aprendizagem profissional, as atribuições são oficializadas e há uma exigência de todo o rendimento do Profissional. A obediência se presta não à pessoa, em virtude de direito próprio, mas à regra. Weber classifica este tipo de dominação como sendo estável, uma vez que é baseada em normas que, como foi dito anteriormente, são criadas e modificadas através de um estatuto sancionado corretamente. Ou seja, o poder de autoridade é legalmente assegurado.

A burocracia, conforme concebida e descrita por Weber é um tipo ideal de organização (OLIVEIRA, 1970), afirma ainda a autora que o arquétipo visualizado e descrito

por Weber, provavelmente não encontra réplica na realidade, mas funciona como importante modelo de análise sociológica e política nas pesquisas e no desenvolvimento da teoria das organizações e, por consequência, no estudo e na formulação da teoria administrativa.

Para descrever e analisar os fundamentos da organização burocrática, como uma construção do tipo ideal, Weber divide seu trabalho sobre três aspectos fundamentais. De acordo com Oliveira (1970 p. 3 e 4.) estes aspectos estão estreitamente inter-relacionados e interdependentes, mas devem ser considerados de maneira isolada, conforme o fez o autor, para melhor compreensão do conceito de burocracia. Tais aspectos são os seguintes:

- a) aceitação da validade das ideias em que repousa a autoridade racional-legal;
- b) a organização fundamental necessária para o exercício da autoridade racional-legal; e
- c) o exercício da autoridade racional-legal no quadro administrativo do tipo ideal que Weber' chamou de burocracia.

Ainda analisando weber, se quisermos pormenorizar, diremos que uma organização burocrática se apresenta com os seguintes caracteres (OLIVEIRA, 1970, p.4):

- a) uma estrutura de cargos, cujos conteúdos e limites são definidos pelas normas, organizados hierarquicamente, de modo que, em cada nível, os cargos inferiores estão sob a supervisão e o controle de um cargo superior;
- b) especificação de áreas de competência, resultantes da divisão sistemática de trabalho e da diferenciação de funções, e o desempenho dessas funções por alguém investido de autoridade, que pode usar da coerção dentro de condições e limites definidos. A uma unidade de organização com competência específica, que se exerce na forma descrita, Weber denomina "órgão administrativo";
- c) existência de um quadro administrativo, constituído por *funcionários* nomeados, os quais são tecnicamente qualificados e adequados à especialização da organização burocrática e têm seu comportamento norteado pelas normas técnicas e outras que regulam o exercício dos cargos;
- d) separação entre a propriedade da organização, que é controlada dentro da esfera do cargo, e a propriedade pessoal do *funcionário*, acessível ao seu uso privado. Desta separação, que abrange também a repartição (lugar de trabalho) e o domicílio, decorre ser um assalariado e funcionário de uma burocracia;
- e) distinção e separação de propósitos pessoais dos propósitos do *funcionário*, cuja conduta no cargo é impessoal e orientada pelas normas pertinentes; e
- f) registro documental de atos administrativos, decisões, normas e ordens escritas. O último aspecto descrito e analisado por Weber prende-se, como já foi dito, ao exercício da autoridade racional-legal, isto é, aquilo que ele chama de "dominação na estrutura do quadro administrativo".

Verifica-se na concepção Weberiana a preocupação fundamental de identificar um modelo de organização capaz de garantir o exercício efetivo da autoridade racional-legal. Na teoria weberiana, as características da burocracia acima descritas seriam fundamentais e superiores às demais (tradição e carisma), desde o ponto de vista técnico, para o pleno funcionamento das organizações e, em particular, do Estado no mundo moderno. Estes fundamentos explicam a importância de seus estudos para Administração Pública, pois permitiria o fim do mandonismo patrimonial, dos benefícios e favores pessoais, bem como a garantia da “[...] precisão, velocidade, eliminação de equívocos, conhecimento do registro documental, continuidade, sentimento de discricção, uniformidade operativa, sistema de subordinação” (BENDIX, 1979, p. 399).

Atualmente, e em contraponto, Junquilha (2001) afirma que os pressupostos de base que dão suporte a ciência administrativa, são construídos a partir da noção de que as organizações públicas são palcos de conflitos entre grupos ou coalizões que disputam, entre si, processos de escolha decisória apoiando-se, para a resolução desses conflitos, no exercício de relações de poder. A organização é tomada como uma “arena” de disputas de grupos dotados de interesses divergentes em busca do controle das decisões.

Todavia, no dizer de Motta (2000), a burocracia é ao mesmo tempo **poder**, já que configura e permite a legitimação de relações de mando e obediência; **controle**, dado que as regras formais que a legitimam permitem o controle de pessoas, das rotinas e dos procedimentos, bem como dos resultados; e **alienação**, pois as regras são formais e impessoais e efetivam o que poderíamos chamar de desumanização, isto é, o indivíduo não participa de sua definição, cabe a ele tão somente seguir o prescrito. (o grifo é nosso)

De acordo com Silva (2004, p. 25) para atingir suas finalidades a Administração Pública é dividida segundo as atividades que exerce em:

- Atividades meio, que envolvem o próprio papel do Estado e sua estrutura para atender as necessidades da população.
- Atividades fim, que estão voltadas para o efetivo atendimento de demandas da população.
- Tanto as atividades-meio como as atividades fim podem ser divididas de acordo com a área de atuação em: (1) atividades estratégicas e políticas e (2) atividades administrativas e de apoio.

A Figura 1, representa graficamente essa divisão:

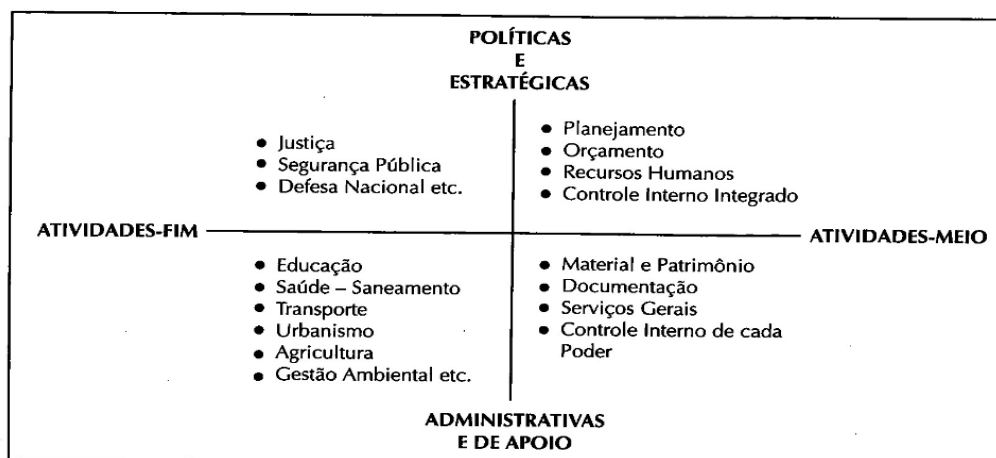


Figura 1 - Distribuição das atividades do Estado Moderno.

Fonte: SILVA (2004, p. 25).

Analisando as funções e finalidades do Poder Estatal e os meios para se exercer a gestão pública em um contexto de burocratização, verifica-se que sem a justa utilização do poder político desvirtuam-se os legítimos interesses da organização do Estado, na medida em que os mesmos se referem à busca pelo alcançar do progresso social.

Assim, a burocracia continua sendo, apesar do muito que se escreveu e que ainda se produz sobre o tema, uma categoria mal-definida (ARAÚJO, 1995). Ainda, segundo os autores, mesmo que a burocracia seja muito discutida no nível popular, segundo uma concepção bastante negativa, significando reino do papelório, da morosidade, da ineficiência, os diversos estudiosos que abordaram seus múltiplos aspectos têm dificuldades em propor ou reconhecer um conceito ou classificação que abarque todas essas características.

2.1.1 O Paradigma Pós Burocrático: a New Public Management (NPM) e o Mito do Estado Mínimo

De acordo com Marine (2003) as principais influências para a New Public Management- NPM foram extraídas das teorias da Escolha Pública (Public Choice) e, principalmente, das teorias do Agente- Principal; além disso, foram incorporados aspectos contemporâneos da gestão empresarial, tais como Total Quality Management (TQM),

reengenharia, *stakeholders*, orientação a clientes, foco em resultados, flexibilização, remuneração variável por desempenho, etc.

A Figura 2 abaixo, é uma representação gráfica dos modelos de New Público Manangement:

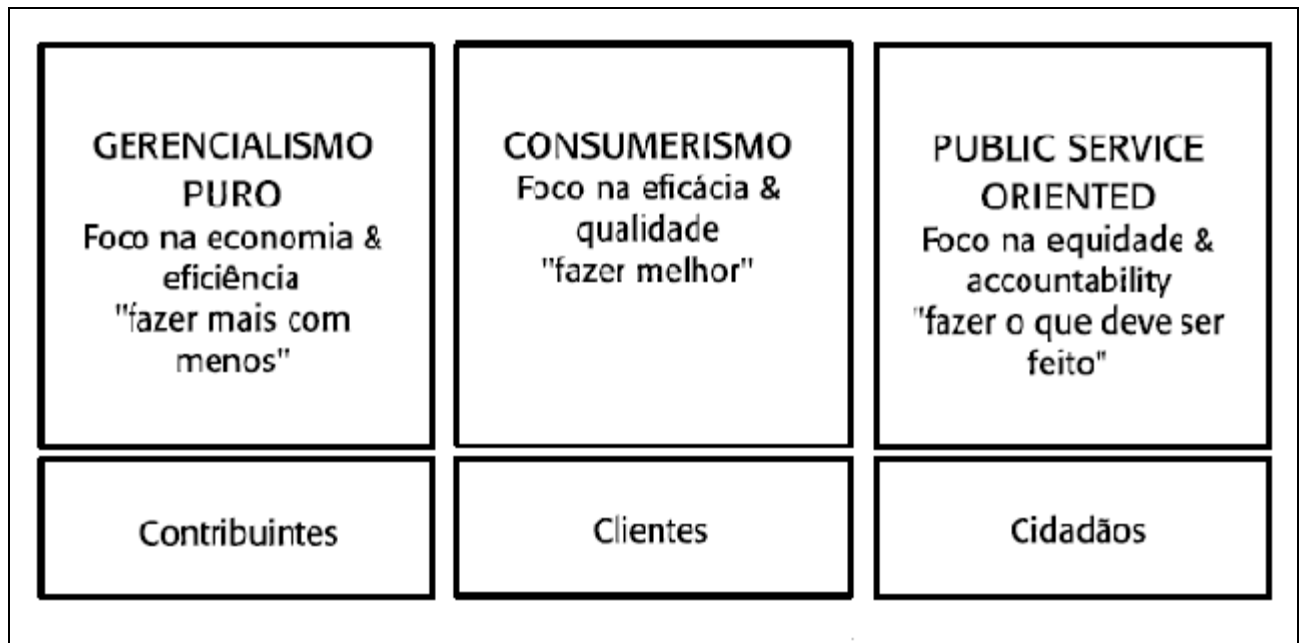


Figura 2 - Os modelos do NPM.

Fonte: Adaptado de Marine (2003).

No dizer de Marine (2003) a Teoria da Escolha Pública, que tem como principal formulador James Buchanan, decorre da escola de pensamento desenvolvida por economistas neoclássicos que adotam o pressuposto do racionalismo econômico: indivíduos motivados apenas pelo autointeresse buscam maximizar seus interesses econômicos (ao comprar um determinado bem, por exemplo). Ampliando-se o conceito, significa a aplicação dos mesmos princípios ao comportamento político na escolha dos indivíduos: eleitores votam de forma a atender aos seus interesses, políticos visam à reeleição e burocratas procuram atender aos seus interesses corporativos. Ainda que haja uma tentativa de neutralizar as limitações desse enfoque, duramente criticado no meio acadêmico, a adoção dessa abordagem implica em prescrições do tipo: ostensiva supervisão política sobre a burocracia para controlar custos, questionar e criticar resultados, quebrar monopólios e introduzir competição.

Marine (2003) explica ainda que no segundo caso, o da Teoria Agente-Principal, o pressuposto é o da existência de relações contratuais na vida social: há um Principal (o contratante) e um Agente (o contratado) nas transações entre atores; por exemplo: os

acionistas ou proprietários de uma empresa (Principal) contratam administradores profissionais (Agente) para gerir a empresa. Esta relação pode ser implícita ou explícita, e seu objetivo principal é a satisfação das partes, sempre dificultada pela assimetria de informações — normalmente em favor do Agente, que tem informação privilegiada.

É ponto pacífico na literatura que a NPM, ou Reforma Gerencial do Estado, foi pioneira na Grã-Bretanha, conhecida também como Reino Unido (região composta pela Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte), na Nova Zelândia, na Austrália e nos Estados Unidos (BRESSER PEREIRA, 1998a). Com a expansão das ideias neoliberais e chegada de Thatcher ao poder na Inglaterra, a preocupação foi de reduzir o tamanho do setor público. Neste cenário, o primeiro passo foi em prol da implantação da Iniciativa do Gerenciamento Financeiro (IGF), que introduziu sistemas informatizados de controle gerencial nos diversos setores da Administração Pública Britânica, a partir de 1982. Foram desenvolvidos e implantados, então, em três anos, em todos os ministérios governamentais “[...] sistemas de informações computadorizados, baseados num desenvolvimento interno da informação, de baixo para cima.” (JENKINS, 1998, p. 204).

Segundo Clarke e Newman (1997 *apud* JUNQUILHO, 2000), a NPM apresenta uma tipologia de Estado que se opôs ao chamado Estado de Bem-Estar Social. Toma-se como exemplo, o modelo Britânico, cuja tipologia os autores explicam que estava fundamentada em três arranjos básicos:

Político-econômico: faz referência ao compromisso entre o Estado e o capitalismo no sentido da convivência entre o livre mercado e a provisão estatal dos direitos à cidadania.

Social: diz respeito à garantia da satisfação das necessidades da sociedade britânica.

Organizacional: faz referência à construção de formas de coordenação baseadas na Administração Burocrática e no profissionalismo.

De acordo com Barzelay (2001, *apud* Marine, 2003), a Nova Gestão Pública (NGP) é, antes de tudo, um âmbito de debate, um diálogo profissional sobre a estrutura, a gestão e o controle da administração pública envolvendo a comunidade acadêmica e funcionários. Como tal, deve-se descartar a tentação de definições formais, concentrando-se o debate na busca de respostas, segundo determinadas circunstâncias, para as questões de como estruturar, gerenciar e controlar os sistemas burocráticos públicos.

Osborne e Gaebler (1995) ajudaram na divulgação dessas propostas da NPM, sugerindo a reinvenção dos governos. Em síntese, os autores pensaram uma Administração Pública com capacidade para incentivar parcerias com o setor privado e privatizações para tornar os governos competitivos e empreendedores (redutores de despesas e incrementadores

de receitas), geradores de resultados, descentralizados, enxutos, flexíveis, ágeis e orientados para o mercado. Assim, a partir da crítica às incapacidades desse Estado de Bem- Estar Social em atender às crescentes demandas sociais, surge, então, o Estado Gerencial.

No entanto, é interessante destacar que há uma contradição no paradigma neoliberal de crescimento econômico com estado mínimo. De acordo com a lei de Wagner à medida que o nível de renda *per capita* se eleva em países que se desenvolvem industrialmente e se urbanizam, cresce a importância relativa do setor público (SANSON, 2010; REZENDE, 2001). Ao se estudar as pressões crescentes sobre o Estado como forma de promoção do progresso social constata-se quando a renda média de um país cresce, a demanda de serviços públicos cresce mais rápido ainda. Assim, se as premissas teóricas do consagrado economista alemão forem válidas, fica evidenciado o mito do Estado mínimo.

No dizer de Sano (2003), com a flexibilização das estruturas organizacionais ocorre a inversão da lógica de ação do Estado: a burocrática, baseada em procedimentos (defendida por Weber), é substituída pela lógica gerencial, fundamentada em resultados.

Paula (2007, p. 98) afirma, que há uma tendência à flexibilização da burocracia, definindo, logo, o Estado Gerencial como:

[...] um corpo político e administrativo permeado por movimentos simultâneos de descentralização e recentralização e também por relações competitivas, tanto horizontais como verticais, nas quais o poder é flexibilizado e se encontra disperso.

Por fim, a análise do processo de desenvolvimento e burocratização do Estado levam-nos impreterivelmente a perpassar os olhos sobre alguns aspectos políticos da evolução da sociedade. Logo, verifica-se que o tripé *poder, legitimação e gestão* devem ser considerados como interdependentes quando nos referimos ao fenômeno organizacional de gestão dentro de um modelo estatal burocrático ou pós burocrático.

Para Guerreiro Ramos (1970) o tradicional conceito que associa administração pública com Estado Nação expõem seus administradores a ambiguidades. Devemos, portanto, compreender que uma organização pública está inserida em um contexto maior de conflitos históricos, sociais, políticos, culturais e econômicos de uma dada realidade e que estes influenciam no dia a dia da gestão e dos resultados a serem alcançados (JUNQUILHO, 2001). Esta percepção é essencial no cotidiano das organizações públicas. Sem essa assimilação, seus participantes ficam impedidos de agir de forma mais ampla ou mesmo podem mais facilmente incorrer em erros ao planejar e agir sob um único ponto de vista teórico.

2.2 Marcos teórico da Administração Pública Brasileira

A partir dos tempos coloniais, o Brasil vivenciou um estilo patrimonial e centralizador de administração pública, resultado da transposição do Estado português para a então Colônia Brasileira, produzindo, nas palavras de Faoro (2001, p. 259), um pacto colonial que não foi “[...] mais que a expressão global do tipo de Estado dominante em Portugal”. Com a chegada da Corte portuguesa ao País, consolidou-se uma Administração Pública forte, hierarquizada de forma difusa, complexa e fluída, na qual a lógica instaurada era a da apropriação do público pelo privado, configurando um espaço ambíguo e de difícil discernimento entre um e outro (JUNQUILHO, 2010).

O patrimonialismo no Brasil formou camadas políticas que sempre se colocaram como superiores e autoritárias em relação à sociedade civil, que historicamente ficou situada à margem do processo de decisão política. Essa estrutura de mando político-estatal adaptou-se às mudanças contextuais, tendo sobrevivido ao longo do tempo e do espaço, mantendo o povo à margem das decisões e sobre ele governando (JUNQUILHO, 2010).

Foi a partir de 1930 que o Estado no Brasil assume seu papel intervencionista na economia como indutor de seu crescimento de base industrial [...] é a era conhecida como a que marcou a modernização do Estado brasileiro em oposição a era patrimonial. Moderno no sentido de que passou a adotar princípios baseados na racionalidade legal, configurando o que se pode, enfim, chamar de Administração Pública Burocrática.

Uma iniciativa das mais marcantes desse novo período de reforma do Estado foi a criação do Conselho Federal do Serviço Público, em 1936, sendo transformado pelo Decreto-Lei n. 579 de 30 de julho de 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que ficou responsável pela concepção, condução e execução das mudanças pretendidas, o que “[...] representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 164).

As atribuições do DASP foram assim definidas pelo decreto lei que o criou:

- A realização de estudos e diagnósticos de órgãos públicos com vistas à definição de mudanças necessárias à economia de recursos financeiros e orçamentários, bem como à otimização de seus procedimentos, inter-relações entre si e melhorias no atendimento ao público;
- A responsabilidade pela organização anual da peça orçamentária a ser enviada ao Legislativo, sob as instruções diretas do presidente da república e, ainda, acompanhar a sua execução após aprovado;

- A organização e a realização de concursos públicos para recrutamento de pessoal e preenchimento de cargos federais do Poder Executivo e, ainda, a definição de políticas de aperfeiçoamento de seus funcionários civis;
- A definição de políticas de gestão de materiais;
- O assessoramento direto ao presidente da república quando da sanção de projetos de lei;
- A realização de inspeções no serviço público; e
- A elaboração de relatórios anuais para o presidente da república sobre as atividades realizadas e a realizar.

Notoriamente, por intermédio do DASP os conhecimentos relativos à Administração Científica foram introduzidos na gestão pública brasileira. Ou seja, a profissionalização das máquinas estatais – planos organizacionais de pessoal e operacional – com vistas a atenuar as influências de interesses políticos vinculados às práticas de não distinção entre o que seria público e privado. Observa-se claramente a influencia Taylorista, Fordista e Weberiana na Administração Pública deste período.

Segundo Junquilha (2010) após o golpe de 1964, os governos militares deram continuidade à fase desenvolvimentista, iniciada nos anos anteriores; entretanto, sob a forma de um regime autoritário, em contrapartida à democracia experimentada desde 1955. Apesar disso, pode-se destacar que, à revelia do autoritarismo e da repressão política no Brasil nesse período, os governos militares inauguraram uma segunda fase das reformas administrativas brasileiras. Essa iniciativa trouxe a conjugação entre aperfeiçoamento da burocracia e certa flexibilidade da ação estatal, em busca de sua agilidade, prejudicada pelos rígidos mandamentos burocráticos. Isso se tornou possível por meio da edição do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dentre outras medidas fortaleceu a descentralização administrativa, a partir da diferenciação entre as denominadas Administração Direta – englobando a prestação de serviços vinculados à presidência da República e aos Ministérios – e a Administração Indireta – relacionada à prestação de serviços realizados por outras entidades de natureza jurídica própria.

No fim da década de 1980, segundo entendimento do Ministério da Administração Federal e reforma do Estado, o MARE (1995) a despeito do avanço democrático, com o fim do regime militar e o advento da Constituição Federal de 1988, houve um retrocesso burocrático, acompanhado pelo desprestígio da Administração Pública Brasileira. Com a descentralização administrativa do país, os municípios adquiriram autonomia política. Essa autonomia pode ser observada através da elaboração de sua própria lei orgânica e demais leis e da escolha direta de seus governantes (TEIXEIRA, 2002). Amplia-se, deste modo, a

competência municipal em áreas importantes da política urbana. Neste contexto, as municipalidades foram impactadas com novas responsabilidades e encargos atribuídos a sua esfera governamental. Todavia, há ainda competências privativas de cada esfera governamental e as comuns e concorrentes.

A autonomia dos municípios é definida no art. 30 da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Nesta nova perspectiva, era necessário buscar o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura (BRASIL, 1995). Para Bresser Pereira (2008) após os anos que sucederam a redemocratização o desafio político era superar a crise do Estado, apregoada em níveis políticos, fiscais, administrativos, previdenciários, orçamentários e em sua própria relação com a sociedade.

Dado o reiterado discurso político-econômico de governos específicos acerca da "insustentabilidade" do ordenamento jurídico nacional nos patamares em que foi colocado pela CF/88, surgiram então várias e nem sempre viáveis propostas de "reformatar" o aparelho⁵

⁵ De acordo com PDRE reforma do Estado é diferenciada da reforma do Aparelho do Estado. Reformar o Estado é um projeto amplo e diz respeito a forma de governo, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.

do Estado. Uma das principais propostas, bastante ampla e relevante, foi lançada, nesse cenário, através da proposição pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (1995), que buscou inovar em alguns pontos substantivos com o argumento que a Administração Pública burocrática era, em essência, um dos maiores problemas do Estado brasileiro (BRASIL, 1997).

A necessidade de um novo modelo de gestão para o setor público, assim como a mudança na forma de tratamento da crise do Estado, da maneira como foi justificada no PDRAE, pressupunham a insuficiência ou inadaptação das posturas político-ideológicas anteriores, que deveriam agora ser atacadas e modificadas para o desenvolvimento da gestão pública no país. Assim o PDRAE tentou implantar uma lógica diversa da que predominava no período pós-transição democrática, sobretudo quanto aos princípios, posturas e resultados que deveriam necessariamente ser alcançados pela Gestão Pública Brasileira, colocando a eficiência, eficácia e efetividade da Administração no cerne das discussões políticas brasileiras a partir do início da década de 90.

A inclusão expressa do princípio da eficiência na Constituição da República através da EC nº. 19 de 04 /06/1998 teve como finalidade que o bom resultado nos serviços, fosse condutas exigíveis do administrador pela sociedade. Pode-se afirmar que estabelecido como princípio constitucional, a eficiência, esse passa a se constituir direito subjetivo público do cidadão.

Esse princípio hoje é uma diretriz moralizante da sociedade no combate a má administração. Ele dá legitimação para o controle do exercício das atividades do agente público, tanto pelo cidadão como pela própria Administração Pública. Este controle abrange tanto a competência vinculada, como a discricionária dos agentes públicos. Isso porque o propósito do princípio da eficiência é a própria satisfação do interesse público e a internalização de um novo padrão de trabalho dentro das organizações públicas.

O governo Lula dando continuidade a essas políticas iniciadas ainda no Governo FHC, priorizou a construção de uma política de gestão para o Governo Federal com o objetivo da melhoria da Gestão Pública. Essa iniciativa foi adotada em 2005 no XII Fórum do Planalto denominado "Política Nacional de Gestão de Pessoas no Governo Lula: uma construção negociada e inovadora". Observa-se também neste ano a instituição do Decreto Nº 5. 378 de 23 de fevereiro de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.

Observa-se então, a continuidade destas ações com criação no atual governo da Secretaria de Gestão Pública (**SEGEP**) que é resultado da fusão entre a Secretaria de Gestão (Seges) e parte da Secretaria de Recursos Humanos (SRH) que foi criada pelo Decreto nº 7.675, publicado no Diário Oficial da União do dia 23/01/2012, e que promoveu a revisão da estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A SEGEP tem como meta orientar a ação do Estado para resultados no intuito de prestar bons serviços ao cidadão, dar atenção à qualidade do gasto público, melhorar as práticas de gestão, além de promover a eficiência (BRASIL, 2012).

Embora a ideia seja de que estas políticas devam ser tratadas dentro de um projeto amplo baseado em diagnóstico realizado a partir de pesquisas e indicadores regulares e confiáveis e na participação direta dos dirigentes de RH, servidores e entidades que representam a população usuária do serviço público, ainda não se verifica uma orientação específica para as questões Municipais nem a uma política específica para os pequenos municípios, tendo em vista serem prioritários devido a seus limitados recursos disponíveis.

2.2.1 Os princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência – “LIMPE”.

Ao desenvolver suas atividades, a Administração funda-se no regime jurídico-administrativo para buscar proteger o interesse público, sujeitando os seus entes a uma série de imposições previstas em lei, lhes atribuindo um leque de deveres, tudo isso através de princípios. O Estado, como responsável pela regulamentação da ordem social por meio de gestão, apresenta um conjunto de normas que expressam esses valores de harmonia e convivência social, que são representados pelos princípios jurídicos.

Para abordar o tema dos princípios, pode-se recorrer ao autor Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 747-748) que nos dá o seguinte conceito de princípio jurídico-administrativo:

É, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a

intelecção das diferentes partes componentes de um todo unitário que há por nome de sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.

Nesse sentido, princípios são ideias centrais de um sistema, que dão um sentido lógico e harmonioso as regras, exercendo função orientadora à criação, interpretação e aplicação da norma, resultando um conjunto de regras que refletem no conceito de ordem e justiça dentro do Estado. Abaixo se buscará uma síntese de cada principio elencado no artigo 37, caput, da CF:

2.2.1.1 Legalidade

Dentre os princípios da Administração pública consagrados no artigo 37 da CF, o da legalidade é o de maior destaque porque dele decorrem os demais por ser essencial ao Estado de Direito e ao Estado democrático de direito (ROSA, 2007).

O Princípio da legalidade para Marcelo Alexandrino (2008) e Vicente Paulo (2008), se resume em:

A administração pública, além de não poder atuar contra a lei ou além da lei, somente pode agir segundo a lei. (A atividade administrativa não pode ser contra legem nem praeter legem, mas apenas secundum legem).

A principal diferença do princípio da legalidade para os particulares e para a administração pública, esta no fato de que aqueles podem fazer tudo que a lei não proíba já a administração pública só pode fazer o que a lei determine ou autorize (ROSA, 2007) Desta forma, para que a administração possa atuar não basta à inexistência de proibição legal, é necessária a existência de determinação ou autorização da atuação administrativa na lei.

O princípio da legalidade administrativa tem, portanto, para o administrador público, um conteúdo mais restritivo do que a legalidade aplicável à conduta dos particulares. Já para o administrado o princípio da legalidade representa uma garantia constitucional, isso porque lhe assegura que a atuação da administração estará limitada ao que dispuser a lei.

2.2.1.2 Impessoalidade

O segundo princípio expresso no Art. 37, da CF, no seu caput, traz a abordagem que o Estado deve ser neutro, imparcial e objetivo em seus comportamentos. Observa-se que este princípio pode ser analisado a partir de dois prismas. O primeiro com relação ao administrado, que estabelece que a administração deve tratar todas as pessoas de forma igualitária, sem acepção destas. Já sob o prisma do administrador, os atos devem ser imputados ao órgão e não ao agente que o comete, tendo em vista que este comete em função daquele (FERREIRA FILHO, 1991).

Outros autores trazem em sua conceituação uma visão mais abrangente que permite uma maior interligação entre as mais diversas opiniões doutrinárias, como é o caso de Ávila (204, 210 p.) salientando que:

A impessoalidade restará como o princípio que impõe à Administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum; o dever de imparcialidade do administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência.

2.2.1.3 Moralidade

O princípio da moralidade significa que em sua atuação o administrador público deve atender aos ditames da conduta ética, honesta, exigindo a observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública (MARINELLA, 2005, p. 37). Moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador.

A moralidade significa que, por mais que esteja bem intencionado o administrador, ele não poderá afastar os preceitos do regime jurídico vigente sob o argumento de que os mesmos impedem ou inviabilizam o interesse público (FRANÇA, 2001, p. 185). Quando o administrador público contraria as regras de probidade administrativa também a moralidade administrativa é prejudicada. Isso ocorre porque o dever da boa administração está ligado ao atendimento à finalidade pública, mas sem flexibilização das normas às quais está submetida a Administração Pública.

Por fim, pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o cumprimento da estrita legalidade, ele deverá respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato administrativo praticado (MORAES, 2005, p. 296).

2.2.1.4 Publicidade

A Administração Pública tem como uma de suas atribuições, a manutenção da transparência de seus atos. O autor Hely Lopes Meirelles, assegura que:

A publicidade, como princípio da Administração Pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais.

O dever de publicidade dos atos administrativos é imperativo constitucional e assegura aos cidadãos o acesso às informações ligadas aos negócios públicos, às atividades dos serviços públicos, transformando-se assim em condição fundamental de validade dos atos os e decisões tomadas pelos agentes públicos.

2.2.1.5 Eficiência

A eficiência apresenta na Gestão Pública dois aspectos: o primeiro diz respeito ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; o segundo ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do Serviço Público (Meirelles, 1999). Ainda para Meirelles (1999) eficiência é o que se impõe a todo agente público para realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Com esta abordagem, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002, p. 83) afirma que uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo, em termos de administração pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos. E ainda, ressalta autora que o princípio da eficiência:

Apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação de agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Cabe ainda realçar, que o princípio da eficiência introduzido pela EC nº. 19 de 04/06/1998 veio marcar uma mudança de perfil da Administração Pública. Preocupando-se com a qualidade, agilidade e credibilidade dos serviços públicos. Ele estabelece uma nova condição do cidadão frente à própria atuação do Estado-administração, que passa a ter que utilizar o instrumental burocrático não como um fim em si mesmo, mas como o mecanismo de concretização do interesse do cidadão, individual ou coletivamente.

2.3 Governança Corporativa em Organizações Públicas e gestão do desempenho

A Governança pública e a Governança para resultados são expressões em ascendente uso na literatura gerencial no setor público, e possuem fortes e centrais significados para o processo de mudança organizacional e para a mensuração do desempenho no setor governamental. O termo Governança busca expandir e superar o atual paradigma de administração pública (BRASIL, 2009).

A administração pública é a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo (WALDO, 1971; p.6). Neste sentido, para Harmom e Mayer (1999) administração pública é a ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo – em nome da sociedade, que delega de forma legal – e cujas ações têm conseqüências para os indivíduos e grupos sociais.

O que se entende como “Administração Pública” consiste em um conjunto patrimonial e de servidores profissionais, mantidos com recursos públicos e encarregados da decisão e implementação das normas necessárias ao bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública (GARCIA, 2011). Hoje o termo Administração Pública está associado a um papel preponderante do Estado como executor direto no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços.

Guerreiro (1990) define governança pública como um conjunto de atividades que tem por finalidade obter o melhor resultado possível, utilizando os recursos disponíveis. Sustenta o autor que as atividades devem seguir um conjunto de normas, princípios e funções para ordenar os fatores de produção que objetivam o controle e a avaliação da eficiência no alcance dos resultados.

Assim, a Governança pública, por sua vez, baseia-se em múltiplos arranjos com a participação de diversos atores (Estado, terceiro setor, mercado e etc.) no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços (BRASIL, 2010). Este padrão não diminui a relevância do Estado, mas habilita-o como direcionador estratégico, e fomentador essencial para a ativação e orientação das aptidões dos demais atores. Este paradigma promove a adoção de modelos de gestão pós ou neo-burocráticos, tais como: redes, modelos de gestão orgânicos (flexíveis, orientados para resultados, foco no beneficiário), mecanismos amplos de *accountability*, controle e permeabilidade (BRASIL, 2009).

Desvelando inicialmente do conceito de Governança Pública, o estudo da teoria disponível, permite a explicitação de conceitos e características de governança pública, desenvolvidos por diferentes autores e apresentada no quadro síntese:

(continua)

Autor	Conceito	Características principais
BANCO MUNDIAL (1992 apud SANTOS, 2001, p. 7)	Governança é o exercício da autoridade, controle, gerenciamento e poder de governo. É a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento do país.	Objetivo: Gerenciamento dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento do país. (Gestão pública) Qualificação: Consiste no exercício da autoridade, controle, gerenciamento e poder de governo. (Processo)
FERREIRA, 1996, (p.5)	Governança no setor público estaria relacionada à capacidade de implementação das reformas, nos seus aspectos técnicos, financeiros e gerenciais.	Objetivo: Implementação de reformas no âmbito técnico, financeiro e gerencial. (Gestão pública) Qualificação: Consiste nos mecanismos para implementação de reformas. (Mecanismos)
DINIZ (1997 apud ARAÚJO, 2002, p. 19)	Governança no setor público é a capacidade de ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas.	Objetivo: Formulação e implementação de políticas públicas e consecução de metas coletivas. (Gestão pública) Qualificação: Consiste nos mecanismos para formulação e implementação de políticas públicas. (Mecanismos)
KICKERT, 1997 (p. 732)	Governança Pública é mais do que uma forma eficaz e eficiente de executar o 'negócio governo', ela está relacionada à legalidade e legitimidade, sendo mais do que valores estritamente empresariais. Governança pública é uma atividade complexa que envolve o 'governo' de complexas redes sociais nos setores políticos.	Objetivo: Executar o negócio governo, com legalidade e legitimidade. (Gestão pública) Qualificação: Consiste nos mecanismos para o governo de complexas redes sociais nos setores políticos. (Mecanismos)
TIMMERS, 2000 (p. 9)	Governança Pública é a proteção da inter-relação entre gestão, controle e fiscalização por organizações governamentais e por organizações criadas por autoridades governamentais, visando à concretização dos objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, bem como a comunicação aberta e a prestação de contas, para benefício das partes interessadas.	Objetivo: Concretizar objetivos políticos de forma eficiente e eficaz. (Gestão pública) Qualificação: Consiste na proteção da inter-relação entre gestão, controle e fiscalização. (Mecanismos)
BRESSER-PEREIRA, 2001 (p.8)	Governança pública é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o estado e o governo organizam e gerem a vida pública.	Objetivo: Organizar e gerir a vida pública. (Gestão pública) Qualificação: Consiste no processo dinâmico que envolve a sociedade civil, o estado e o governo. (Processo)

(continuação)

Autor	Conceito	Características principais
ARAÚJO, 2002 (p.6)	Governança no setor público pode ser definida como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar suas políticas. A fonte dessa governança são os agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação/ implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público.	Objetivo: Formular e implementar públicas, bem como representar o diante da sociedade civil e do (Gestão pública) Qualificação: Consiste nos mecanismos de formulação e implementação de políticas públicas. (Mecanismos)
IFAC, 2013 (p.47)	Governança compreende os mecanismos (político, econômico, sócio-ambiental, administrativo, legal etc) colocados em prática para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados.	Objetivo: garantir que os resultados pretendidos sejam definidos e alcançados. (Gestão pública) Qualificação: Compreende os mecanismos político, econômico, sócio-ambiental, administrativo, legal etc. (Mecanismos)

Figura 3 - Conceitos de governança por diferentes autores.

Fonte: IBGP (2013).

Como se verifica no quadro síntese, para a maioria dos autores, o objetivo implícito é a gestão de recursos públicos (ações, metodologias, processos) para concretizar objetivos políticos (leis, políticas alocativas, finalidades) e atender a sociedade que representa. Para TIMMERS, 2000 (p.9), o objetivo da Governança Pública é criar salvaguardas que viabilizem o alcance de objetivos políticos. Pois um governo central está preocupado com objetivos políticos (programas de governo) estabelecidos pelo Parlamento.

O estudo da governança pública nos leva a compreender o conceito de Governança Corporativa em Organizações Públicas. Para MELLO, 2006 (p.11), no âmbito do setor público, existem diferenças entre governança corporativa e a governança propriamente dita, também chamada Governança Pública. A governança Pública cuida da aquisição e distribuição de poder pela sociedade, enquanto a Governança Corporativa ocupa-se da maneira pela quais as corporações são governadas e administradas.

Depreende-se, das afirmações de Mello, a existência de dois níveis de Governança no setor público: Governança Pública e Governança Corporativa em Organizações Públicas, cuja análise deve ser feita de maneira individualizada. Governança pública diz respeito aos objetivos políticos da governança, já a governança Corporativa em Organizações Públicas, envolve o desenvolvimento de novas metodologias aplicadas para acompanhamento dos governos e das suas ações, assim como caracteriza a responsabilidade não apenas política ,

mas o comprometimento da intervenção do Estado como executor profissional das atividades de gestão, sendo fomentador de boas para a gestão administrativa dos recursos do qual é depositário.

Esse comprometimento deve existir dentro da área política, por meio de um ciclo que envolve quatro elementos: gerenciamento, controle, supervisão e responsabilização (*accountability*) (TIMMERS, 2000, p.10). Esses elementos e suas interfaces estão representados na camada inferior da Figura 4, e correspondem ao “*framework*” de Governança Corporativa proposto por BARRETT (2001).

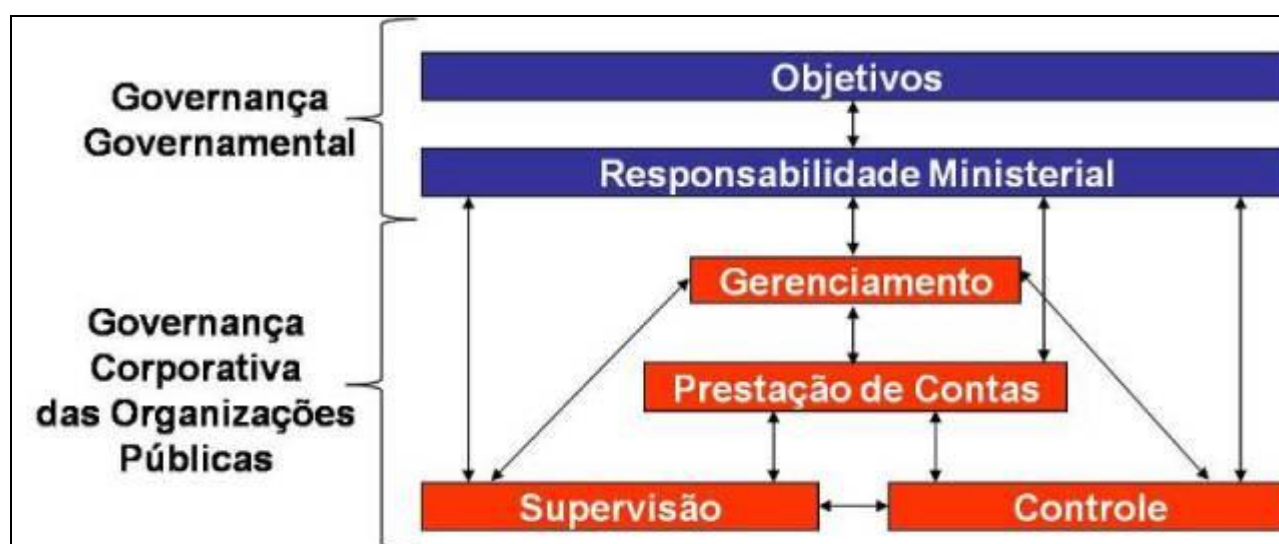


Figura 4 - Inter-relacionamento entre elementos da Governança Pública e da governança corporativa de organizações públicas.

Fonte: Timmers (2010 *apud* Barret, 2001).

Disponível em: http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf

Em síntese, na parte superior da Figura 4, verifica-se que a responsabilidade governamental em cumprimento aos objetivos políticos e sociais, direciona as ações estratégicas das organizações para estabelecer outro nível de governança a Governança Corporativa das Organizações Públicas. Esta última refere-se mais a dimensões técnicas de gestão e organização dos fatores de produção colocados a disposição dos Administradores públicos.

Quanto aos resultados esperados, observa-se que, comparativamente à Governança Corporativa geral – onde se busca a agregação de valor e melhores taxas de retorno do capital investido pelos acionistas – na Governança Pública o resultado a ser obtido é a melhoria dos serviços prestados à sociedade e dos benefícios auferidos pela população. Entretanto, para

este cenário surgem como elementos necessários à gestão o controle e a avaliação da eficiência para o alcance de resultados (TIMMERS, 2010). Ficando evidente a necessidade de critérios e indicadores para mediar a eficiência (no ordenamento dos recursos) e a eficácia (no atingimento dos resultados e metas previstos).

Assim, fica evidente que na abordagem da teoria disponível sobre governança pública a avaliação constitui-se um meio de medir e analisar não só a efetividade técnica de uma organização (verificando-se a relação existente entre o cumprimento dos objetivos e finalidades a sua produção efetiva), mas também medir igualmente a eficiência técnica na condução dos processos que corresponde a relação entre os recursos aplicados e a produção entregue (BRASIL, 2009).

Nesse contexto, uma boa governança é aquela que alcança resultados, independentemente de meritórios esforços e intenções (BRASIL, 2009). E, alcançar resultados, no setor público, é atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações, criando valor público (BRASIL, 2009). No entanto, é preciso ressaltar que os resultados não acontecem por acaso, pois governos, organizações públicas, políticas, programas e projetos não são auto orientados para resultados. Assim como, também não basta apenas definir bem os resultados, pois não são auto executáveis. A implantação de processos de gestão eficientes passa a ser a variável crítica. Consequentemente para se verificar os resultados de uma correta implementação são indispensáveis indicadores.

Um indicador de desempenho é um número, porcentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas pré-estabelecidas (TCU, 2000c, p.9). Indicadores são instrumentos importantes para controle da governança, não apenas na administração privada, mas, sobretudo na gestão pública porque aumentam a transparência da gestão e aumentam o diálogo entre os *stakeholders* e atores sociais.

Os indicadores são por um lado ferramentas gerenciais relevantes para a administração pública e por outro, um instrumento indispensável para a fiscalização da gestão pública por parte dos movimentos populares (*accountability*). De forma geral, os indicadores não são simplesmente números, ou seja, são atribuições de valor a objetivos, acontecimentos ou situações, de acordo com regras, que possam ser aplicados critérios de avaliação, como, por exemplo, eficácia, efetividade e eficiência (MPOG, 2009 p.13).

Dessa forma, segundo o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão-MPOG os indicadores servem para:

- Mensurar os resultados e gerir o desempenho;
- Embasar a análise crítica dos resultados obtidos e do processo de tomada decisão;
- Contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais;
- Facilitar o planejamento e o controle do desempenho; e
- Viabilizar a análise comparativa do desempenho da organização e do desempenho de diversas organizações atuantes em áreas ou ambientes semelhantes (Brasil, 2009).

De acordo com o Tribunal de Contas da União, para a análise e elaboração de novos indicadores de desempenho, as seguintes características devem ser observadas:

- 1) **Representatividade:** o indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade ou função; o enfoque deve ser no produto: medir aquilo que é produzido, identificando produtos intermediários e finais, além dos impactos desses produtos (outcomes). Este atributo merece certa atenção, pois indicadores muito representativos tendem a ser mais difíceis de ser obtidos.
- 2) **Homogeneidade:** na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas. Por exemplo, ao estabelecer o custo médio por auditoria, devem-se identificar os diversos tipos de auditoria, já que para cada tipo tem-se uma Técnica de Auditoria / Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos Operacional composição de custo diversa.
- 3) **Praticidade:** garantia de que o indicador realmente funciona na prática e permite a tomada de decisões gerenciais. Para tanto, deve ser testado, modificado ou excluído quando não atender a essa condição.
- 4) **Validade:** o indicador deve refletir o fenômeno a ser monitorado.
- 5) **Independência:** o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos.
- 6) **Confiabilidade:** a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.
- 7) **Seletividade:** deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer monitorar.
- 8) **Simplicidade:** o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso.
- 9) **Cobertura:** os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade.
- 10) **Economicidade:** as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, em outras palavras, a manutenção da base de dados não pode ser dispendiosa.

11) Acessibilidade: deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.

12) Estabilidade: a estabilidade conceitual das variáveis componentes e do próprio indicador bem como a estabilidade dos procedimentos para sua elaboração são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo (TCU, 2000c, p. 12-14).

A revisão de literatura sobre conceitos e tipologias de gestão para resultados no contexto público demonstrou, a partir da análise de diversas abordagens metodológicas, um conjunto de atributos essenciais para o desenvolvimento de um adequado modelo de governança.

Deste modo, de acordo com o MPOG (2009) diferentes pesos podem ser atribuídos a diversos fatores promotores de resultados, tais como consciência estratégia (formulação compartilhada e comunicação da estratégia), liderança (capacidade de influenciar e mobilizar pessoas), estrutura (definição clara de competências, áreas e níveis de responsabilidade), processos (definição detalhada de procedimentos), projetos (desdobramento de resultados em ações que perpassam estruturas e processos que se submetem a regimes intensivos de monitoramento), contratualização (pactuação de resultados mediante mecanismos de monitoramento e avaliação, e incentivos), pessoas (dimensionamento de equipes, capacitação, comprometimento, alinhamento de valores), tecnologias de informação e comunicações (inovação e integração tecnológicas, automação), recursos financeiros (disponibilidade, previsão e regularidade de fluxo) (MPOG, 2009, p.6).

A avaliação das metodologias que estão sendo aplicadas para o desenvolvimento e melhoria dos serviços públicos deverá constituir um elemento nuclear para a modernização da administração pública. O processo de avaliação deverá atuar como meio de garantir a salvaguarda dos legítimos direitos dos cidadãos de conhecer a competência de seus gestores bem como obter a satisfação de suas necessidades e expectativas como cidadão (MACHADO, 2004).

Esta capacidade de catalisar as demandas e priorizar as intervenções exige um processo de planejamento cada vez mais sustentado pelos princípios da governança pública democrática e uma ação coordenada e responsável do Estado para com seu principal acionista: a sociedade (IBGP, 2013). Todavia, a principal questão sobre a governança pública concentra-se em como fazer os resultados serem obtidos e, para isso, faz-se necessário harmonizar todos esses fatores sob o abrigo de um modelo robusto de governança para resultados que permita a sociedade avaliar os serviços públicos.

Por fim, é necessário também mediar a adequação dos processos que conduzem aos resultados, ou seja, avaliar a metodologia dos processos e sua adequação aos resultados programados. Para isso, é necessário desenvolver e aprimorar constantemente as ferramentas de gestão que possam ser amplamente utilizadas no setor público.

2.3.1 O paradigma da avaliação e o modelo da qualidade no Setor Público Brasileiro a partir do GESPUBLICA e o PQPAP

As pressões da Sociedade Brasileira para a melhoria da qualidade no serviço público afetam as organizações públicas de modo geral, pois, é diariamente objeto de exaustiva cobertura pelos meios de comunicação. Todavia, as discussões relacionadas com as chamadas reformas estruturais permanecem efetivamente pouco difundidas junto à população e mesmo no seio das burocracias públicas (GAETANI *et. al*, 1997).

De acordo com Lima, (2007) a qualidade dirigida ao cidadão pode ser medida de três formas, a figura abaixo demonstra graficamente as ideias do autor.



Figura 5 - Medição da qualidade dirigida ao cidadão.

Fonte: Lima (2007).

O termo qualidade é utilizado em muitas dimensões. O que chamamos de qualidade em qualquer situação, depende sempre de alguns fatores que, se alterados podem modificar a

percepção de qualidade. Assim, a definição pode variar de acordo com o âmbito no qual o termo é empregado. A definição mais ampla e aplicável a uma variedade de situações é a de Juran (1990): “Qualidade é a adequação ao uso”.

A partir de meados da década de 1990, a qualidade na Administração Pública passou a vista como doutrina de gestão que estabelece a adequada satisfação do cidadão como objetivo maior para uma organização na prestação dos serviços públicos [...] A doutrina é relevante para o êxito das políticas públicas, dado que está voltada aos efeitos finais da atuação das organizações públicas no seu relacionamento com a sociedade (DICIONÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2013).

Entretanto, para GAETANI (1997) grande parte das propostas de modernização do aparato governamental passam pelo estabelecimento de uma cultura de indicadores de desempenho, contra a qual a burocracia se insurge com todas as suas forças. Isto porque criar indicadores de desempenho significa criar condições instrumentais de avaliação e controle sobre o resultado e a produtividade de seu trabalho. Segundo este autor, a incorporação destes elementos à cultura do serviço público é um dos maiores desafios para a Reforma do Estado na América Latina.

Os resultados positivos alcançados pela gestão da qualidade nas empresas privadas motivaram também o setor público, em muitos países, a incorporar essas práticas de gestão. Tal é a experiência nos EUA, Ásia, Europa e também no Brasil (SARMENTO; SILVA, 2006; SHAROV, 2006). Contudo, existem particularidades da administração pública com relação à gestão privada, que devem ser observadas para a adequada aplicação da Gestão pela Qualidade ao setor público.

Enquanto o setor privado busca essencialmente o lucro, o setor público deve prestar serviços à sociedade voltados ao bem-estar comum. O setor privado é remunerado pelo preço dos serviços e produtos oferecidos, enquanto que o setor público, na maior parte dos casos, custeia a produção de seus serviços mediante recursos fiscais presentes no orçamento público. Outro ponto a ser observado é que a qualidade no setor privado é buscada como requisito para a competitividade empresarial, enquanto no setor público a qualidade é requisito para o adequado atendimento dos cidadãos, ao menor custo possível.

Assim, atualmente a Gestão do desempenho de organizações públicas consta na agenda dos gestores públicos desde a implantação da Nova Gestão Pública (NPM) (OSBORNE; GAEBLER, 1992), passando o Estado a adotar práticas originárias de empresas privadas (BERZELAY; ARMANI, 1992), entretanto, o ponto central de adaptação da gestão

da qualidade aplicada no setor privado para o setor público, diz respeito à substituição do conceito restrito de cliente-consumidor pelo conceito amplo de cliente cidadão, com todas as implicações políticas e sociais decorrentes (LÖFFLER, 2009).

No que tange ao caso brasileiro, o Governo Federal instituiu, em 1990, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), voltado prioritariamente para o setor privado, mas envolvendo também o setor público. No que diz respeito à atuação do programa na área pública, pode se dizer, que muito embora tenha havido, desde o início a preocupação com a internalização dos princípios da qualidade. De acordo com o MARE (1997) o esforço empreendido não logrou o mesmo dinamismo e intensidade conseguidos pela indústria, pelos mais variados motivos, sendo o principal, a total desvinculação das diretrizes da reforma da estrutura organizacional e administrativa implantada no governo da época com o PBQP (CADERNOS MARE, 1997, pag. 11).

Assim a partir de 1997, conscientes de tais resultados e com o advento do PDRAE, ficou a cargo do MARE - a introdução do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP), onde o Governo Federal Brasileiro enfatizou o setor público nesse processo (BRASIL, 1997).

Ainda de acordo com o MARE (1997), os objetivos eram:

Objetivos Gerais:

- Contribuir para a melhoria da Qualidade dos serviços públicos, por meio da institucionalização dos seus princípios, com ênfase na participação dos servidores.
- Apoiar o processo de mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, fortalecendo a delegação, o atendimento ao cidadão, a racionalidade no modo de fazer, a definição clara de objetivos, a motivação dos servidores e o controle de resultados.

Objetivos Específicos:

- Instrumentalizar, acompanhar e avaliar as ações que visem o aprimoramento e a melhoria da qualidade na prestação de serviços pelo Setor Público.
- Implementar, apoiar e dinamizar Programas da Qualidade e Participação nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal.
- Conceber mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública.
- Definir indicadores de desempenho para avaliação de resultados e de níveis de satisfação dos clientes (internos e externos) e estimular a sua utilização.
- Promover a implantação da gerência de processos na Administração Pública.
- Educar e treinar os servidores, buscando desenvolver a criatividade, a capacidade de trabalho em equipe, a cooperação e a participação.

-Sensibilizar os servidores para a participação no esforço de melhoria da qualidade na prestação de serviços pelo setor público.

-Expandir o campo de ação do Programa por meio de articulações junto aos outros poderes - Legislativo e Judiciário - e às outras instâncias de Governo - estaduais e municipais, com vistas ao estabelecimento de intercâmbios de metodologias e de experiências.

-Promover e divulgar estudos, pesquisas e experiências decorrentes da implantação de Programas da Qualidade e Participação em órgãos públicos.

-Consolidar a consciência dos valores éticos inerentes ao serviço público (CADERNOS MARE 1997, pág. 16 e 17).

A Figura 6 (seis) procura demonstrar graficamente a estruturação original do PQPAP introduzido pelo MARE em 1997:

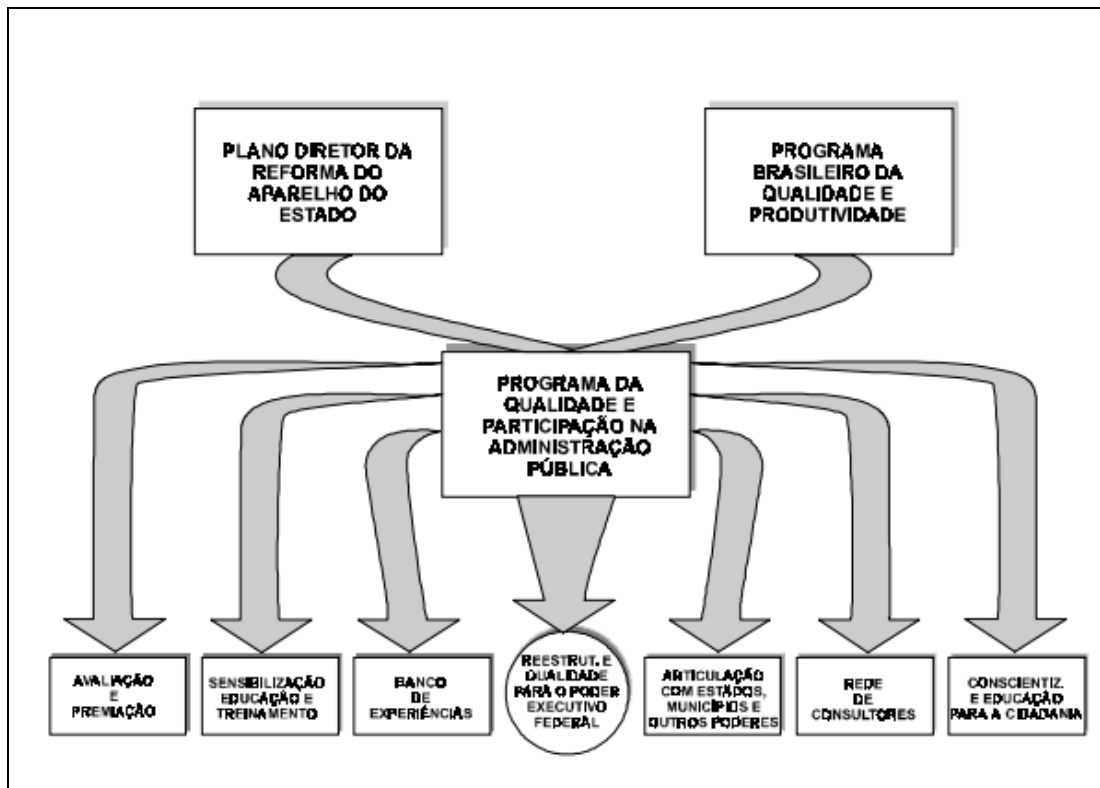


Figura 6 - Estrutura do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública.

Fonte: Cadernos MARE, 1997.

Em 1999, no MPOG, foi criado o Programa da Qualidade no Serviço Público - PQSP, agregando toda a experiência dos programas anteriores e o foco no atendimento ao cidadão, com pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços públicos, o lançamento de Padrões de

Atendimento ao Cidadão e a implementação de unidades de atendimento integrado, os SACs – Serviços de Atendimento ao Cidadão.

Em 2005 o Governo Federal lançou, por Decreto (N. 5378, de 23/02/2005), o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, unificando o Programa da Qualidade com o Programa Nacional de Desburocratização. O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização é o resultado da evolução histórica de uma série de iniciativas do Governo Federal para promover a gestão pública de excelência.

A Figura 7 (sete) sintetiza graficamente a evolução dos arquétipos de qualidade na gestão pública brasileira:



Figura 7 - Evolução da qualidade na gestão pública brasileira.

Fonte: FERREIRA apud Documento de referência GESPÚBLICA (2009).

2.4 Estado da Arte da Gestão da Qualidade no Setor Público Brasileiro e apresentação do MEGP

Com o advento do GESPÚBLICA, o Comitê Conceitual dos programas anteriores passou a se chamar Comitê Conceitual do GESPÚBLICA, sendo designado a atualizar com os atuais requisitos do setor público, o Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEGP. O

Comitê Conceitual passou a ser a instância técnica responsável por manter o MEGP atualizado e alinhado com o “estado da arte” da gestão contemporânea.

O referido comitê foi designado também para promover a atualização contínua dos fundamentos e conceitos de excelência da gestão pública; promover o alinhamento e a atualização contínuos dos instrumentos do Programa, propor melhorias para os planos de ação decorrentes do planejamento Estratégico e para as ações executadas pelo GESPÚBLICA; assessorar tecnicamente a Gerência Executiva e o Comitê Gestor do Programa sempre que demandado e prospectar, desenvolver e propor instrumentos e tecnologias de gestão para uso no âmbito do GESPÚBLICA.

Nos trabalhos do Comitê Conceitual do GESPÚBLICA, de julho de 2005 a março de 2008, o Comitê foi composto por técnicos com conhecimento e experiência na área de gestão, parte dos quais necessariamente com conhecimento e vivência do Modelo de Excelência em Gestão Pública e dos instrumentos adotados pelo GESPÚBLICA. Participaram do comitê em núcleos regionais de todos os estados, representantes da Gerência Executiva e dos Núcleos do GESPÚBLICA, profissionais de organizações com notório engajamento na busca da excelência, tais como INMETRO, PETROBRÁS, ELETRONORTE, CAIXA ECONÔMICA, BANCO DO BRASIL, HEMORIO, EXÉRCITO BRASILEIRO, MARINHA DO BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, FIOCRUZ, parceiros do GESPÚBLICA, como o SERPRO e ABIPTI, além de representantes do Movimento Brasil Competitivo, do Fórum QPC e da Fundação Nacional da Qualidade (FERREIRA, 2009).

Como resultado dos trabalhos do Comitê Conceitual do GESPÚBLICA resultou o Instrumento para avaliação da Gestão Pública. Este documento é um conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão que tem por referência o Modelo de Excelência em Gestão Pública, os conceitos e os fundamentos preconizados pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Este instrumento é utilizado para avaliação e melhoria da gestão das organizações adesas ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, bem como para a avaliação dos Relatórios da Gestão (RG) das organizações que se candidatam ao Prêmio Nacional da Gestão Pública (BRASIL, 2010).

O Modelo de Excelência em Gestão Pública, que aplica o Instrumento para avaliação da Gestão Pública tem como base os princípios constitucionais da administração pública (LIMPE) e como pilares os fundamentos da excelência gerencial. Os fundamentos da excelência são conceitos que definem o entendimento contemporâneo de uma gestão de excelência na administração pública e que, orientados pelos princípios constitucionais,

compõem a estrutura de sustentação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (BRASIL, 2010).

A Figura 8 (oito) demonstra graficamente a evolução do MEGP:

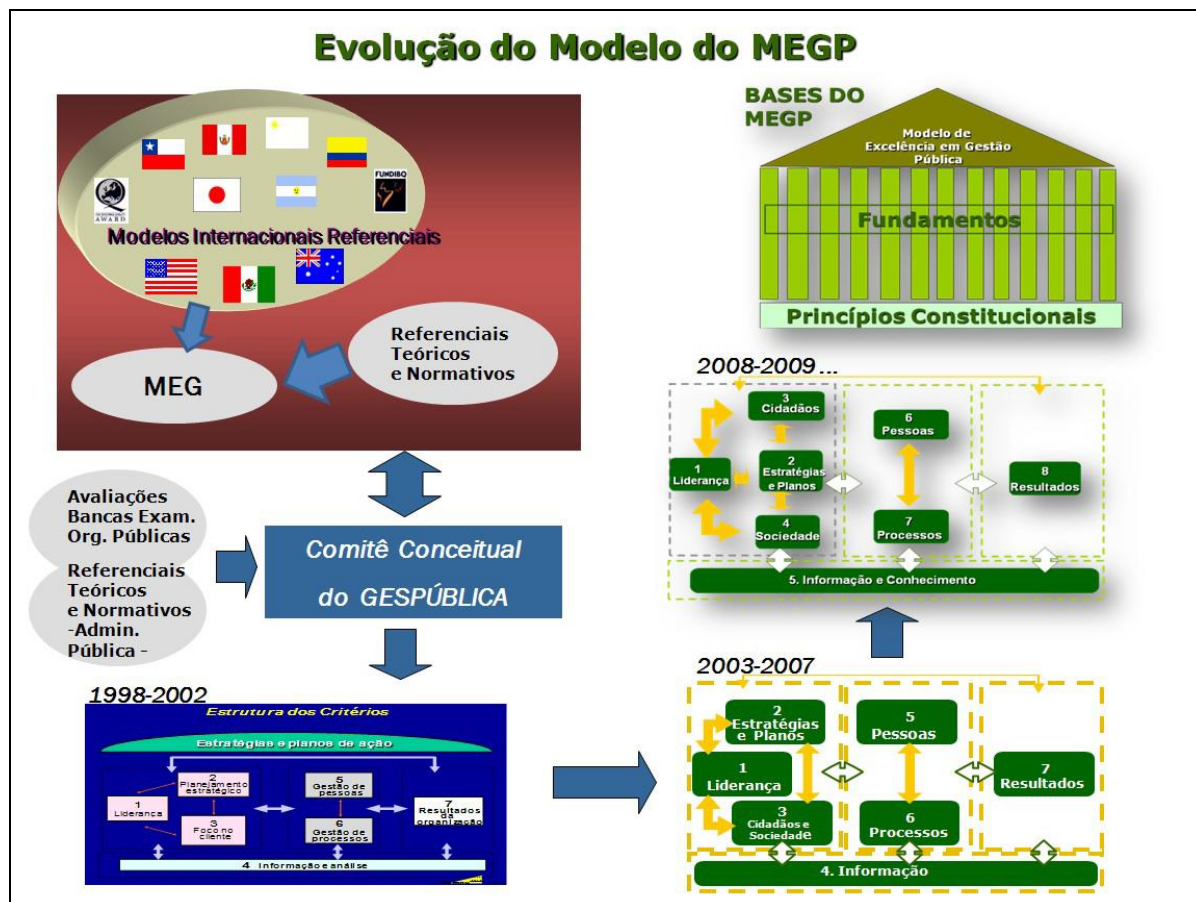


Figura 8 - Evolução do Modelo de Excelência em Gestão Pública.

Fonte: Ferreira (2009).

O Instrumento para Avaliação da Gestão Pública está estruturado em 8 (oito) critérios, 25 (vinte e cinco) itens e 111 (cento e onze) alíneas. Cada item é composto de um conjunto de alíneas que representam os requisitos do item. A redação de algumas alíneas apresenta desdobramentos que devem ser considerados e avaliados em conjunto. Os requisitos são utilizados na tabela de pontuação para definir o estágio atingido pela organização.

Na Figura 9 (nove) estão representados os critérios bem como suas interações:

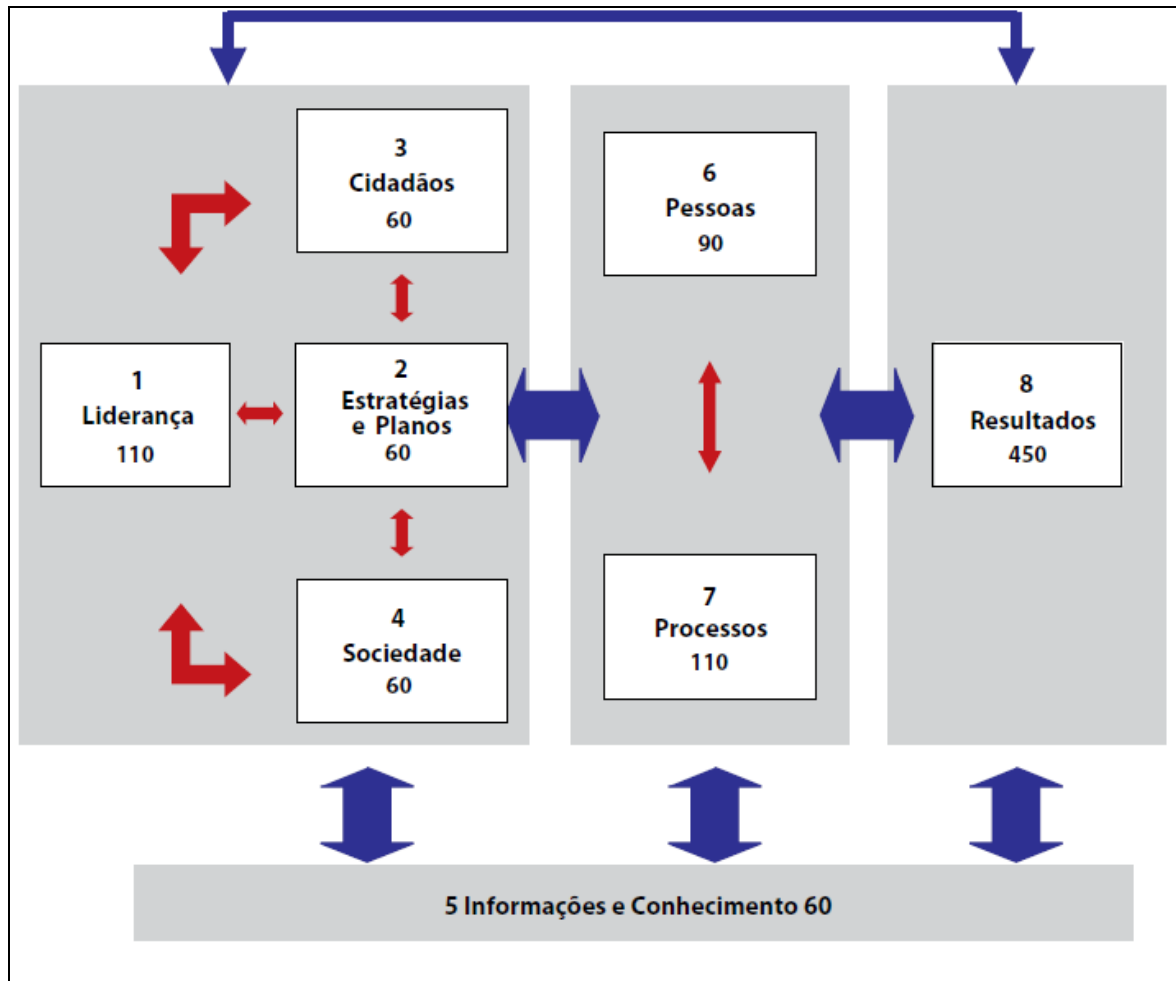


Figura 9 - Representação do modelo de Excelência em Gestão Pública.

Fonte: BRASIL (2010).

A Figura 10 (dez) esclarece a configuração de cada item dos critérios. O grau de atendimento de cada um dos requisitos pela organização é fundamental para definir a sua pontuação em cada item. A escala de pontuação compreende o intervalo de 0 (zero) a 1.000 (mil) pontos. Na configuração de cada item, é apresentada a sua respectiva pontuação máxima:

	Crítérios e Itens	Pontos
1	Liderança	110
	1.1 Governança pública e governabilidade	40
	1.2 Exercício de Liderança e Promoção da Cultura da Exelência	40
	1.3 Análise de desempenho da organização	30
2	Estratégias e Planos	60
	2.1 Formulação das estratégias	30
	2.2 Implementação das estratégias	30
3	Cidadãos	60
	3.1 Imagem e conhecimento mútuo	30
	3.2 Relacionamento com os cidadãos-usuários	30
4	Sociedade	60
	4.1 Atuação socioambiental	20
	4.2 Ética e controle social	20
	4.3 Políticas públicas	20
5	Informações e Conhecimento	60
	5.1 Informações da organização	20
	5.2 Informações comparativas	20
	5.3 Gestão do conhecimento	20
6	Pessoas	90
	6.1 Sistemas de trabalho	30
	6.2 Capacitação e desenvolvimento	30
	6.3 Qualidade de vida	30
7	Processos	110
	7.1 Processos finalísticos e processos de apoio	50
	7.2 Processos de suprimento	30
	7.3 Processos orçamentários e financeiros	30
8	Resultados	450
	8.1 Resultados relativos aos cidadãos-usuários	100
	8.2 Resultados relativos à sociedade	100
	8.3 Resultados orçamentários e financeiros	60
	8.4 Resultados relativos às pessoas	60
	8.5 Resultados relativos aos processos de suprimento	30
	8.6 Resultados dos processos finalísticos e dos processos de apoio	100
Total de Pontos		1000

Figura 10 - Critérios e itens de avaliação e pontuações máximas do MEGP.

Fonte: BRASIL (2010).

2.4.1 Limitações do MEGP na Administração Pública Direta

Considerando as diferentes definições de qualidade e seu amplo conceito verifica-se que medir a qualidade ou a excelência, principalmente no serviço público, não é uma atividade trivial. O MEGP é o resultado da evolução histórica de diversas iniciativas do Governo Federal para a promoção da gestão pública de excelência, visando a contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do país. Todavia, não demonstra ser um modelo de aplicação direta as organizações públicas municipais, porque tem como enfoque a Administração Pública Descentralizada, autárquica ou fundacional.

Os núcleos estaduais do GESPÚBLICA são a extensão do Programa para o país, e através destas equipes estaduais é que podem ser desenvolvidas ações junto às instituições públicas dos Estados com maior agilidade. Um estudo realizado no ano de 2010, com 50% dos Núcleos estaduais de disseminação do MEGP revela a baixa adesão dos municípios a este instrumento de avaliação de gestão para a qualidade. Interessante analisar que, apenas 38 Prefeituras apresentavam-se envolvidas no processo de “conhecimento e aplicação” do Modelo. O dado demonstra que é lenta a adesão e disseminação deste trabalho.

Quanto a adesão efetiva, o referido estudo identificou que apenas 4 prefeituras (Santa Luzia – MG –, Curitiba, Medianeira e Pato Branco – PR, Sorocaba, SP e Campo Grande, MS) utilizavam o MEGP até o ano de 2010 (WISCHRAL, 2010). O referido estudo buscou responder a pergunta de por que uma metodologia de gestão que supostamente se baseia nos princípios reconhecidos e recomendados pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), e adaptada para as organizações Públicas, ainda não é adotada maciçamente pelos municípios brasileiros. De acordo com WISCHRAL (2010) os principais resultados apontaram que as prefeituras não utilizam o MEGP por que:

1. Temos o (mau) hábito de não fazer a lição de casa (não aplicar os decretos, leis, normas e programas que já existem – muito bem estabelecidos);
2. Há insegurança dos Gestores Públicos por serem poucos ainda os “desbravadores” no uso da metodologia;
3. Os Núcleos Estaduais não tem um plano claro de trabalho;
4. Não há estratégia de capacitação;
5. Em eventos Nacionais ou Estaduais que atinjam municípios não é apresentado o Programa;
6. Instituições de Ensino Superior não abordam o Modelo em seus cursos;

7. A sociedade desconhece, e por isso, não exige (WISCHRAL, 2010, pág. 70).

No ano de 2010 foi anunciado pela SEGEP o início da primeira revisão do modelo MEGP. Para isso, seriam necessárias medidas como revisão dos critérios de excelência do sistema de gestão pública, refinamento nos conteúdos dos cursos do GESPÚBLICA, relançamento do Prêmio Nacional da Gestão Pública (PQGF), fortalecimento da rede de colaboradores e do modelo de atuação dos núcleos do programa e aprimoramento da metodologia da Carta de Serviços. Para conduzir essas medidas, o Gespública criará comitês técnicos (BRASIL, 2012). No entanto até o mês de setembro de 2014 não havia atualizações do MEGP.

Tudo indica que o programa está desativado. O extinto programa que vigorou em três ciclos, ocorridos no ano de 2008, 2009 e 2010, poderá retornar, mas até o presente momento não tem cronograma ou agenda pública estabelecida.

Por fim, verifica-se que novas dimensões vêm sendo incorporadas ao ambiente da qualidade no setor público no Brasil, como a transparência no uso dos recursos públicos e a ampla divulgação de informações acerca da gestão pública à sociedade. A discussão sobre a qualidade no setor público não deve despolitizar o tema da gestão pública, priorizando apenas a racionalidade da qualidade, em detrimento ao tratamento dos principais conflitos sociais e econômicos, porque este é processo fundamental para a construção de uma GESPÚBLICA eficiente e democrática.

Grande parte dos servidores públicos encontra-se alocada nos municípios, é ali que a qualidade do serviço público (ou falta dela) pode ser mais percebida pelo cidadão. A medida atual de desempenho no setor público, sobretudo no que se refere as metodologias e instrumentos de avaliação, apresentada nos dados acima, aponta que o processo de medição e avaliação da governança pública nos municípios não se encontra consolidado, tão pouco adaptados para a cultura e para as práticas das administrações diretas municipais.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Vários autores propõem classificações para pesquisas, segundo seus objetivos específicos, delineamento e sua natureza. Dentre esses, alguns se destacam como Gil (1991), Malhotra (2001), Bardin (1997), Cervo e Bervian (1996), Yin (2001) e Vergara (2005).

No que se refere aos objetivos específicos, caracteriza-se o presente estudo como descritivo, uma vez que tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno” (GIL, 1991, p. 45), também reforçam este entendimento Cervo e Bervian (1983, p.25) sobre a pesquisa descritiva que “busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente quanto como de grupos e comunidades mais complexas”. Própria das ciências humanas e sociais este tipo pesquisa tem como objetivo observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los.

Como estratégia de pesquisa foi realizada uma *survey*. De acordo com Malhotra (2011) este método se baseia no interrogatório dos participantes através de um questionário estruturado e destina-se a provocar informações específicas dos entrevistados. Segundo Hair *et. al* (2009), as pesquisas do tipo *survey* são as mais indicadas em estudos que envolvem grande quantidade de indivíduos, pela possibilidade de melhor compreender o comportamento e abranger uma quantidade de pessoas acredita-se que a realização de uma *survey* seja a estratégia de pesquisa mais conveniente e adequada para este estudo. Além disso, Lakatos e Marconi (2010) afirmam que a *survey* é a pesquisa que busca informação diretamente com um grupo de interesse a respeito dos dados que se deseja obter, especialmente em pesquisas exploratórias e descritivas.

Quanto à natureza, esta pesquisa pode ser considerada quantitativa. Este tipo de pesquisa é indicada para medir tanto opiniões, atitudes e preferências como comportamentos. De acordo com Godoy (1995), a pesquisa quantitativa é aquela que descreve e procura traduzir, em número, opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Para isso, requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. A primeira razão para se conduzir uma Pesquisa quantitativa é descobrir quantas pessoas de uma determinada população compartilham uma característica ou um grupo de características.

As pesquisas quantitativas são mais adequadas para apurar opiniões e atitudes explícitas e conscientes dos entrevistados, pois utilizam instrumentos estruturados e podem ser complementadas por outras técnicas de análise.

Este tópico está subdividido em: cenário da pesquisa, população e amostra, estratégia de pesquisa e instrumento de coleta de dados, desenvolvimento do Modelo teórico de coleta de dados secundários e Técnica de análise dos dados.

3.1 Cenário da Pesquisa

Os primeiros estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sobre a rede urbana brasileira ressaltam que “as cidades constituem os locais onde se podem instalar mais racionalmente os serviços sociais básicos [...] destinados ao atendimento da população de toda uma região” (DIVISÃO, 1972, p. 9). Ao analisar-se a rede urbana brasileira, constata-se que o Brasil conta atualmente com 5.561 municípios divididos por seus 27 estados.

O Estado do RS se divide na atualidade em 497 municípios e conta com uma população estimada em 11.164.043 habitantes (IBGE, 2013). Ao se investigar a rede de influência urbana dos municípios gaúchos, verifica-se que Santa Maria por sua localização e/ou pelas atividades econômicas voltadas a prestação de serviços exerce significativa influência sobre outras cidades da região e induz de modo significativo o desenvolvimento regional em virtude dos padrões das relações sociais vigentes e dos padrões espaciais de desenvolvimento que dela emergem.

Para esta pesquisa escolheu-se estudar a gestão pública das cidades que sofrem influência do município de Santa Maria. Assim, os municípios a serem pesquisados foram selecionados utilizando-se como critério *as delimitações das Regiões de Influência das Cidades 2007*, definidas pelo IBGE.

Por este critério o IBGE, buscou definir a hierarquia dos centros urbanos e delimitar as regiões de influência a eles associadas a partir dos aspectos de gestão federal e empresarial e da dotação de equipamentos e serviços, de modo a identificar os pontos do território a partir dos quais são emitidas decisões e é exercido o comando em uma rede de cidades. A figura abaixo representa graficamente as cidades influenciadoras que existem em diversas regiões do

país e este fenômeno é um padrão observado dentro da distribuição espacial da rede urbana brasileira.

A Figura 11 (onze) - Demonstração gráfica dos centros de mais alto nível (IBGE, 2010).



Figura 11 - Mapa dos Centros Regionais de mais alto nível.

Fonte: IBGE (2010).

De acordo com os critérios definidos pelo IBGE são 28 cidades que sofrem influência do município de Santa Maria. A Figura 12 representa graficamente os municípios que são influenciados pelo município.

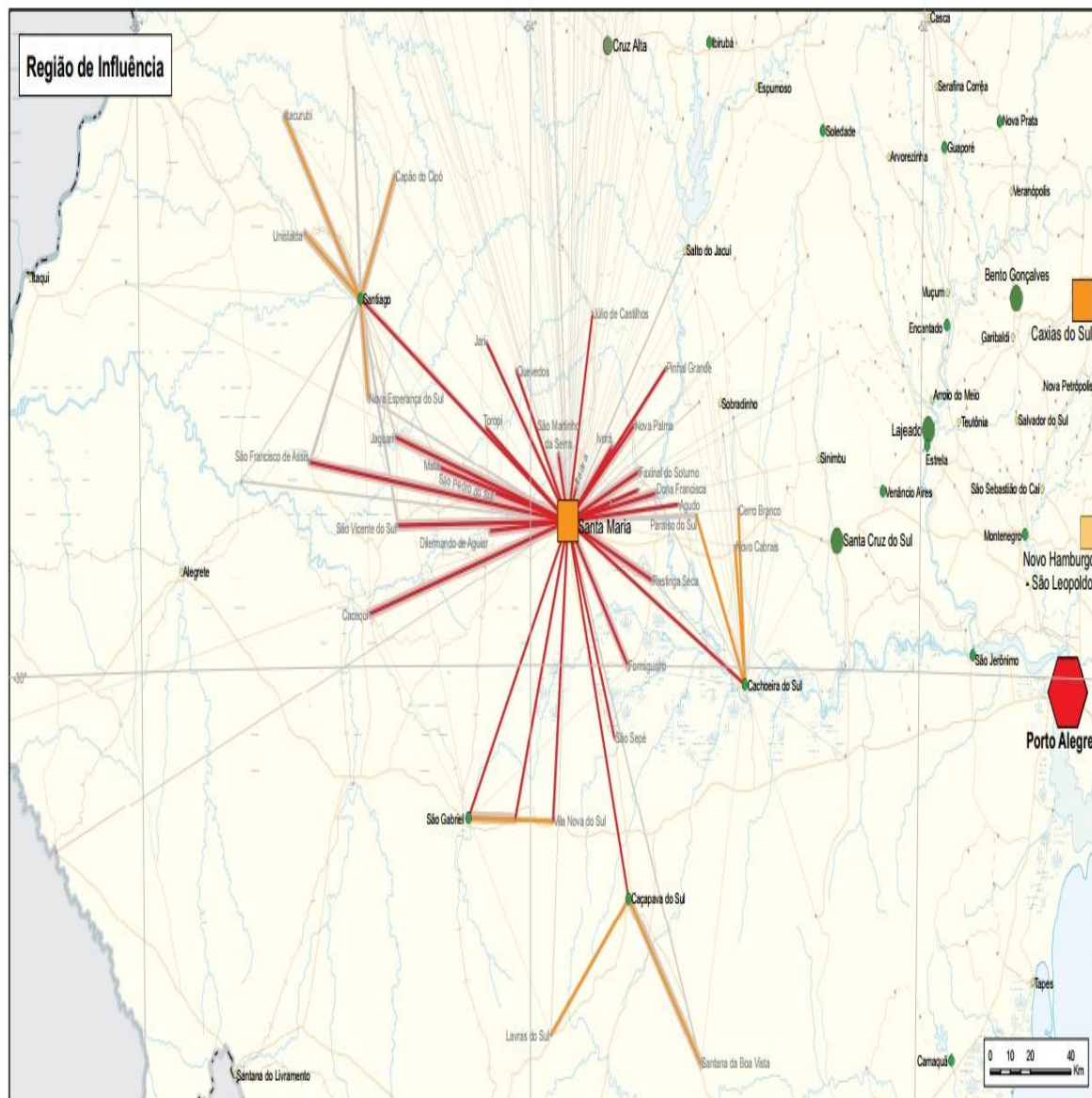


Figura 12 - Região de influência do município de Santa Maria - RS.

Fonte: IBGE (2010).

Tal critério foi selecionado, como forma de ampliar a utilidade das inferências a serem feitas sobre gestões públicas municipais, considerando que atualmente Santa Maria, aparece entre os 43 centros de influência regional de mais alto nível (IBGE, 2007). Elucida-se ainda que se julgou relevante acrescentar na pesquisa os municípios de Silveira Martins, São João do Polêsine e Nova Esperança do Sul, uma vez que estes além de fazer divisa geográfica, relacionam-se fortemente com a cidade de Santa Maria, entretanto não são citados no estudo do IBGE.

Por consequência deste acréscimo, 31 municípios compõem a pesquisa totalizando uma população de 718.690 habitantes. A distribuição da amostra pode ser verificada a seguir.

Tabela 1 - População por municípios na Mesorregião Centro Ocidental Riograndense.

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO
Agudo	17.161
Caçapava	33.700
Cacequi	13.834
Cachoeira do Sul	83.827
Dilermando de Aguiar	3.144
Dona Francisca	3.421
Faxinal do Soturno	6.871
Formigueiro	7.144
Itaara	5.268
Ivorá	2.166
Jaguari	11.675
Jari	3.665
Julio de Castilhos	20.097
Mata	5.198
Nova Esperança do Sul	4.671
Nova Palma	6.569
Pinhal Grande	2.602
Quevedos	2.807
Restinga Seca	16.357
Santa Maria	273.489
Santiago	49.082
São Francisco de Assis	19.621
São Gabriel	60.508
São João do Polesine	2.656
São Martinho da Serra	3.303
São Pedro do Sul	16.817
São Sepé	24.465
São Vicente do Sul	8.754
Silveira Martins	2.452
Toropi	3.007
Vila Nova do Sul	4.359
Total	718.690

Fonte: IBGE (2010).

3.2 População

De acordo com Malhotra (2006) a população é a soma de todos os elementos que agregam características comuns. Sendo assim, no presente estudo, entende-se que a população são todos os prefeitos das 31 prefeituras a serem estudadas. Deste modo, a amostra foi

determinada com o uso da técnica não probabilística, e a escolha dos participantes ocorreu pelo critério de posse legal no cargo, sendo, neste caso, composto por gestores públicos ocupantes do cargo eletivo de prefeito, por ser um cargo estratégico para a gestão pública do município.

3.3 Estratégia de pesquisa e instrumentos de coleta de dados

Para Yin (2005 p.33) a estratégia de pesquisa não é nem uma técnica para a coleta de dados, nem simplesmente um planejamento de dados, mas uma estratégia de pesquisa abrangente. Denzin e Lincoln (1994) definem o termo estratégia de pesquisa como um pacote de concepções práticas e habilidades que o pesquisador emprega para movimentar-se do paradigma para o mundo empírico.

Neste sentido, buscou-se desenvolver uma estratégia de pesquisa que possibilitasse além da compreensão do contexto ambiental em que o estudo está inserido, também as possibilidades metodológicas e epistemológicas aplicáveis ao problema da pesquisa, a fim de melhorar os resultados da pesquisa de campo. A Figura 13 demonstra esquematicamente o desenho da pesquisa proposta.

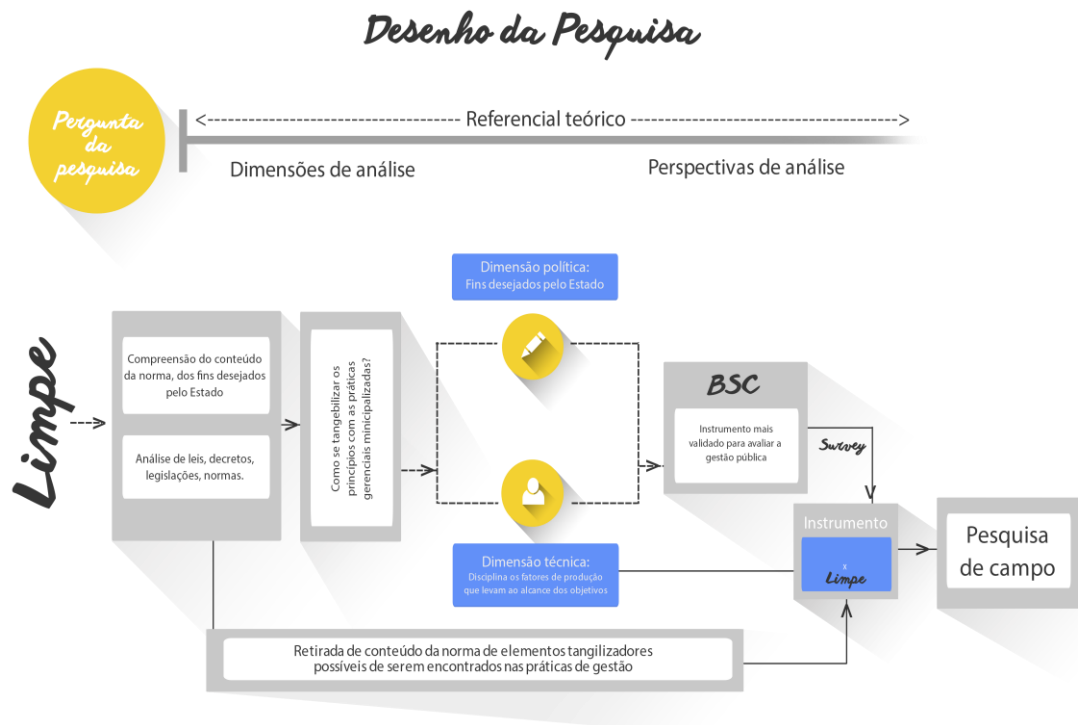


Figura 13 - Desenho de pesquisa.

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A parte prática de coleta de dados, segundo Lakatos e Marconi (2007), pode ser realizada com a obtenção das informações através de documentação indireta, realizada através de pesquisa documental e bibliográfica e por meio de observação direta intensiva. Neste estudo, a coleta de dados se deu em dois estágios distintos, sendo assim, foram utilizadas duas fontes de evidências: pesquisa documental e questionários.

A análise documental iniciou-se após o desenvolvimento do modelo de análise para os dados secundários. A construção do modelo teórico da análise foi concebido em 5 (cinco) momentos distintos. Tendo em vista a importância deste construto para explicar as inferências sobre os dados que dele resultaram, o desdobramento teórico do modelo será apresentado detalhadamente no próximo tópico.

Após a elaboração do instrumento final de coleta de dados secundários, foram então coletados dados em publicações disponibilizadas pelas prefeituras, em sítios eletrônicos dos municípios, em notícias divulgadas, informações fornecidas por servidores públicos dos setores analisados, contatos telefônicos, solicitações ao Serviço de informação ao cidadão - SIC e outras publicações e meios disponíveis. A análise documental teve por fim a busca de

evidências que poderiam confirmar, reforçar ou simplesmente refutar as informações levantadas nos questionários respondidos pelos prefeitos. A análise documental foi um importante parâmetro de confrontação e confirmação de informações obtidas com aplicação dos questionários aos gestores públicos.

Para o questionário, foi utilizado o critério de amostragem intencional, qual seja de abranger o cargo representativo e estratégico de prefeito do município. Deste modo, disponibilizou-se o questionário de forma eletrônica para os prefeitos e foram também realizadas entrevistas pessoais com alguns gestores. O questionário foi organizado com questões abertas e fechadas. Foi dividido em três blocos distintos de questões. As questões de 1 até 17, objetivam questionar sobre as práticas e percepções subjetivas dos gestores no ambiente de tarefas, no que se refere a inovação, motivação e desenvolvimento organizacional, é neste bloco que encontram-se o maior número de questões abertas. As questões de 18 até 21, foram organizadas de modo a verificar os cinco construtos/critérios que orientam este tudo, ou seja, o LIMPE propriamente dito, e faz uma testagem das práticas objetivas desenvolvidas dentro das prefeituras. Para isso a questão foi subdividida em 3 (tres) blocos e as respostas se apresentam em uma escala *likert* de cinco pontos que variam de “discordo totalmente” até “concordo totalmente”.

Nas questões 22 a 28, apresentam-se perguntas abertas e fechadas. Buscou-se com estas questões captar as percepções dos gestores quanto às perspectivas de desenvolvimento organizacional que são percebidas e relacionadas inter organizacionalmente, bem como as relações comunitárias e seu impacto na da governança pública, tendo como fundamentação a teoria gerencial disponível.

Por fim, os respondentes informaram sobre sua escolaridade, tempo no serviço público, experiência profissional, idade, vínculos com a gestão pública e outras questões que permitiram traçar e caracterizar o perfil da amostra. O questionário estruturado encontra-se no apêndice do trabalho.

3.4 Desenvolvimento do Modelo teórico para a análise dos dados secundários

A compreensão de que um dos maiores desafios das prefeituras é de natureza gerencial fez com que se buscasse neste estudo o desenvolvimento de um modelo de avaliação para a governança orientado para a realidade das organizações públicas municipais. O modelo de

análise foi concebido a partir da premissa de que a governança pública municipalizada não poderá ser excelente, (como tenciona o MEGP) sem antes conseguir verificar a sua própria suficiência frente ao arcabouço legal e institucional demandado pela sociedade.

Atualmente, os arranjos institucionais municipais que desejarem avaliar sua governança, terão a sua disposição instrumentos que não representam, em muitos casos, as realidades políticas e do ambiente de tarefas. Os atuais instrumentos não se justificam e não incorporam os padrões de atuação dos municípios. Talvez essa seja uma das razões que explique a baixa adesão das prefeituras ao extinto MEGP. A adoção de um modelo de mensuração específico para a gestão pública municipal implica, portanto, a observação aos princípios, conceitos e linguagem que caracterizam a realidade e a natureza específica da governança pública municipalizada, que de modo geral encarrega-se não só de elementos gerenciais, mas também da gestão de elementos legais que se sobrepõem abundantemente.

Do ponto de vista do cidadão é necessário que estes instrumentos de avaliação sejam de fácil compreensão e reduzam os critérios abstratos e não mensuráveis da gestão pública, à medida que clarifiquem os padrões de desempenho da governança municipal. Destas diretrizes, o modelo aqui proposto será alicerçado em fundamentos próprios da gestão legal (condicionados aos princípios constitucionais) e nas práticas gerenciais contemporâneas aplicáveis a natureza da administração direta, como é o caso das prefeituras.

Ressalta-se que para se atingir o objetivo maior desse estudo, o qual foi de descrever a governança corporativa dos 31 municípios que compõem a mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense, antes da análise documental foi primordial definir quais os critérios e elementos materializavam os princípios constitucionais nas práticas gerenciais dos municípios. É importante esclarecer ainda que as categorias de análise (LIMPE) já estavam definidas desde a formulação do problema. Assim, nessa fase da pesquisa o material bibliográfico coletado serviu para o embasamento teórico que delineou as dimensões e perspectivas que pautaram a construção do instrumento de coletas de dados secundários que foi aplicado na amostra.

Na primeira etapa foi realizada a revisão literária em fontes secundárias através de pesquisa em livros, revistas, artigos científicos, pesquisas na internet em sites especializados buscando entender o contexto ambiental da gestão pública.

A Figura 14 esquematiza o contexto ambiental de atuação da gestão pública:

Contexto Ambiental da Gestão Pública

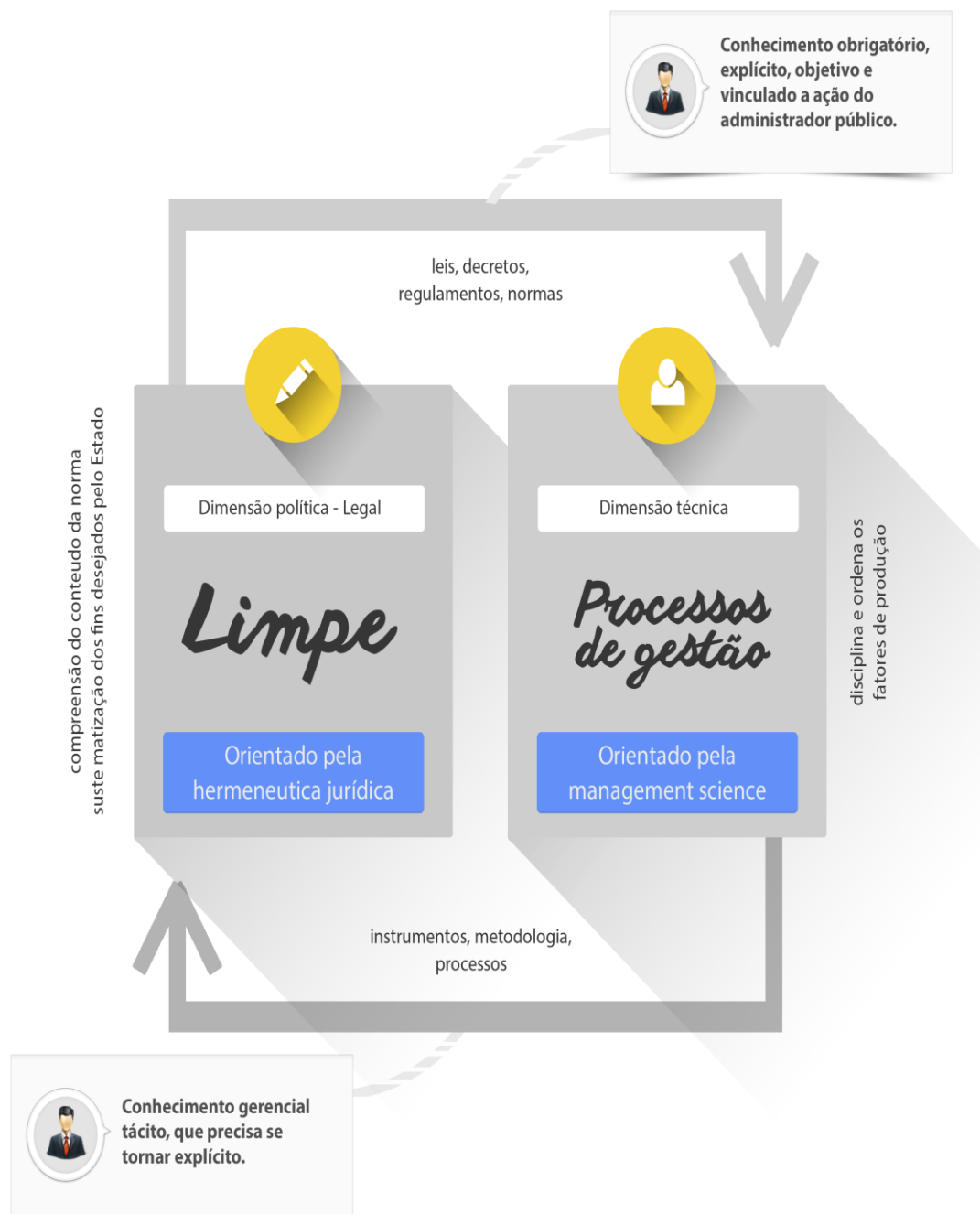


Figura 14 - Contexto ambiental da Gestão Pública Brasileira.

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A segunda etapa contemplou a elaboração do protocolo de estudos, os temas específicos a investigar a partir das categorias (LIMPE) e assim compreender e definir as dimensões de análise a serem adotadas.

A Figura 15 procura demonstrar a sistematização desses construtos:

CATEGORIA DE ANÁLISE:	INVESTIGAR SE:	DIMENSÕES
LEGALIDADE	Adapta, constrói, formata, sistematiza, regulamenta, normatiza, padroniza e disponibiliza conteúdos necessários para o desenvolvimento de ações, programas e projetos que contribuam com determinações constitucionais e legais na condução da gestão pública?	Político-Legal: Compreensão do conteúdo da norma e sistematização dos fins desejados pelo Estado. Técnica: Processos de gestão que disciplinam e ordenam os fatores de produção.
IMPESSOALIDADE	Estimula a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, visando defender e reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social?	Político-Legal: Compreensão do conteúdo da norma e sistematização dos fins desejados pelo Estado. Técnica: Processos de gestão que disciplinam e ordenam os fatores de produção.
MORALIDADE	Possui ações ou Programas que estimulem e ou monitorem ao comportamento ético de seus funcionários e dirigentes, aos resultados gerados e à qualidade dos serviços prestados?	Político-Legal: Compreensão do conteúdo da norma e sistematização dos fins desejados pelo Estado. Técnica: Processos de gestão que disciplinam e ordenam os fatores de produção.
PUBLICIDADE	Contribui diretamente, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, de acordo com o previsto no Art. 5º, incisos XIV e XXXIV; no Art. 37, § 3º da Constituição Federal de 1988?	Político-Legal: Compreensão do conteúdo da norma e sistematização dos fins desejados pelo Estado. Técnica: Processos de gestão que disciplinam e ordenam os fatores de produção.
EFICIÊNCIA	Cria, mantém, dissemina ou capacita os servidores em metodologias e respectivas ferramentas de trabalho apropriadas, que organizem e facilitem o cumprimento dos objetivos da gestão, desenvolvendo projetos, atividades ou estudos, que contemplem a promoção de mudanças essenciais no processo de gestão dos recursos públicos?	Político-Legal: Compreensão do conteúdo da norma e sistematização dos fins desejados pelo Estado. Técnica: Processos de gestão que disciplinam e ordenam os fatores de produção.

Figura 15 – Protocolo de estudo do LIMPE.

Fonte: Elaborada pela autora com base na leitura e interpretação administrativa das Leis nº. 8.666/92, Lei nº. 9784/99, Lei nº. 8.429/1992, Lei 12.527/2010, Lei nº. 8.027/90, LC nº. 101/2000, LC nº. 123/2010, EC nº. 19. Lei nº. 4320/64.

Na terceira etapa, direcionou-se a pesquisa bibliográfica para a literatura sobre sistemas de avaliação de gestão. Com base no referencial teórico de Norton e Kaplan (1997) delineararam-se as perspectivas de análise de acordo com o *Balanced Score Card* (BSC), buscando-se a adaptação destas perspectivas para o setor público.

A adaptação das perspectivas de análise a partir do BSC para o setor público é detalhada na Figura 16 abaixo:

PERSPECTIVAS DE ANÁLISE (BSC)	
CLIENTE CIDADÃO	PROCESSOS INTERNOS
A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. (Brasil, 1996) Na administração pública, além de medir a melhoria da qualidade da prestação dos serviços para o cliente direto é preciso aferir se o cidadão/sociedade está satisfeito com a prestação de um serviço público, ou seja, é preciso demonstrar os benefícios, efeitos ou impactos diretos ou indiretos do exercício da atividade pública para o cidadão (GHELMAN; COSTA, 2006).	O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. (PDRAE, Brasil, 1996 p.17) De acordo com Arretche (2001), na administração pública, o aperfeiçoamento dos processos existentes e a identificação de processos inteiramente novos passam pelo aumento da eficiência, pois a ampliação dos universos populacionais a serem cobertos pelos programas sociais depende do aumento da eficiência.
FINANCEIRA	APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO
Para Motta (2003) a perspectiva financeira não é o objetivo final, mas sim um meio para obtenção de recursos necessários para o cumprimento de sua função social. A boa execução orçamentária e a ampliação da captação de recursos financeiros são fatores essenciais para tornar uma instituição pública mais sólida e apta a cumprir sua missão. Por isto, no setor público a perspectiva financeira, ao invés de estar focada no lucro, está orientada para a execução do orçamento.	Melgaço (2003) mostra que a Secretaria de Gestão do MPOG, órgão de modernização da gestão do Governo Federal que tem como missão "desenvolver políticas transformadoras de gestão para fortalecer e aperfeiçoar a capacidade de governo" separa a perspectiva aprendizado e crescimento em: pessoas e modernização administrativa. A perspectiva modernização administrativa busca o aperfeiçoamento da gestão interna pela utilização de TI e melhoria das práticas gerenciais.

Figura 16 – Perspectivas de análise adaptadas do BSC.

Fonte: Elaborada pela autora com em GHELMAN e COSTA (1996); MOTTA, (2003); MELGAÇO, M. M., (2003) ARRETICHE, M. T. S. (2001); GHELMAN, (2006).

Na quarta etapa do desenvolvimento, a pesquisa bibliográfica concentrou-se no aparato legal que rege a Administração Pública. Assim, da leitura e interpretação das leis e regulamentos, foram extraídos os indicadores de desempenho associados a cada categoria de análise.

Nesta fase, buscou-se uma modelagem lógica que pudesse correlacionar todos os aspectos a serem considerados, assim elaborou-se um *framework*, inter-relacionando todos os aspectos levantados anteriormente. O modelo conceitual resultante é um diagrama em blocos que organizada na forma de tabela com linhas e colunas todas as relações entre as categorias, dimensões, e perspectivas de análise. O resultado final do construto, por tratar-se de uma modelagem lógica foi denominado de matriz LIMPE e está representado na Figura 17.

PERSPECTIVAS DE ANÁLISE (BSC)	FRAMEWORK DE ANÁLISE (MATRIZ LIMPE)				
	LEGALIDADE	IMPESSOALIDADE	MORALIDADE	PUBLICIDADE	EFICIÊNCIA
	Indicadores de desempenho	Indicadores de desempenho	Indicadores de Desempenho	Indicadores de desempenho	Indicadores de desempenho
Cliente Cidadão	1. Pratica as recomendações da lei de acesso à informação? (2)	1. Possibilita o exercício do direito das comunidades de influenciar as políticas públicas municipais, conforme assegurado pelo Art. 1º da Constituição Federal de 1988: “todo poder emana do povo”. (2)	1. Monitora sistematicamente os Processos Judiciais abertos envolvendo a <i>res pública</i> ? (2)	1. Populariza ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos? (2)	1. Possui algum programa ou ação para medir a satisfação do usuário dos serviços prestados? (4)
Processos internos	2. Monitora Sistematicamente as Licitações Municipais? (3) 3. Monitora Sistematicamente Recursos Humanos? (3)	2. Possibilita isonomia de tratamento nas questões que envolvem o cidadão? (2)	2. Monitora Sistematicamente as Diárias e ajudas de custo? (2) 3. Monitora sistematicamente os gastos dos diferentes setores? (2)	2. Produz e disponibiliza com regularidade relatórios de gestão? (1)	2. Possui manuais de procedimentos quanto aos processos rotineiros? (4)
Financeira	4. Cumpre os limites estabelecidos pela LRF no que tange ao endividamento público? (2) 5. Monitora Sistematicamente as Receitas e despesas do Município? (1)	3. Utiliza-se de técnicas para planejar e aperfeiçoar o investimento público? (1)	4. Monitoramento sistematicamente a Arrecadação de receitas do município? (2)	3. Divulgam em sítios eletrônicos relatórios regulares de arrecadação e programação do gasto? (2)	3. Avalia a qualidade dos gastos públicos, suportados pelos recursos captados através dos impostos, taxas e contribuições? (4)
Aprendizagem e crescimento	6. Realiza e divulga estudos relativos a atividades governamentais e empresarias de interesse da comunidade? (2)	4. Possui política formalizada de ascensão profissional aos cargos de chefia? (2)	5. Avalia sistematicamente a efetividade e qualidade do gasto público? (2)	4. O sítio eletrônico possui informações e elementos que sinalizam a transparência da governança pública? (2)	4. Articula-se com eficiência para captar recursos públicos de programas federais e alinha-se estrategicamente com as políticas governamentais macroeconômicas e plurianuais? (1) 5. Possui algum programa de desenvolvimento de servidores? (4)

Figura 17 – Matriz Limpe.

Fonte: Elaborada pela autora com base na leitura e interpretação administrativa das Leis nº. 8.666/92, Lei nº. 9784/99, Lei nº. 8.429/1992, Lei 12.527/2010, Lei nº. 8.027/90, LC nº. 101/2000, LC nº. 123/2010, EC nº. 19. Lei nº. 4320/64; MOTTA, R. (2003) BSC em organizações públicas e sem fins lucrativos um sistema de medição para alinhar e gerenciar o sucesso da estratégia

Na quinta etapa, com base na Matriz LIMPE foi possível desdobrar os indicadores estabelecidos com questões extraídas da legislação e da teoria gerencial que respondessem na íntegra aos indicadores propostos. Com estas características, formulou-se um *check list* para cada uma das categorias de análises.

Destaca-se que ao se configurar o *check list* se estabeleceu as relações temáticas entre as categorias de análise, os indicadores de desempenho e suas respectivas perspectivas de análise. Assim, obteve-se cada um dos instrumentos finais de avaliação da governança municipalizada que serviu de parâmetro para a coleta dos dados secundários de cada prefeitura analisada.

A Figura 18 representa graficamente o instrumento de avaliação utilizado para categoria Legalidade:

Marque com um “X” conforme ocorrência relacionada aos indicadores de desempenho de LEGALIDADE encontrados no município.				
1. Pratica as recomendações da lei de acesso a informação? (Lei 12.527 art.3)	Verifica-se	Verifica-se parcialmente	Não se verifica	Perspectiva de Análise
1.1 Antecipam a produção e disponibilizam pró ativamente informações a sociedade?				Cliente Cidadão
1.2 Possui pessoa responsável, procedimento ou canal estruturado ao cidadão que deseja formular pedido de acesso à informação? SIC (art. 9- I)				Cliente Cidadão
2. Monitora sistematicamente as licitações municipais?				
2.1 Há meios de o cliente cidadão ter acesso público aos processos licitatórios em andamento (Lei 12.527 § 4)				Processos Internos
2.2 Possui um setor de compras estruturado com quadro fixo?				Processos Internos
2.3 Existem fluxogramas ou manuais de compras estruturado e público?				Processos Internos
2.4 Existe planejamento estrutural de compras?				Processos Internos
3. Monitora sistematicamente os recursos humanos?				
3.1 Possui sistema informacional de controle de jornada de trabalho?				Processos Internos
3.2 Possui banco de competências mapeado?				Processos Internos
3.3 Possui e disponibiliza sistema informacional ou estatístico sobre percentual de faltas, licença, afastamentos? (boletim de pessoal)				Processos Internos
4. Cumpre os limites estabelecidos pela LRF no que tange ao endividamento público?(art.48 LRF)				
4.1 Adota sistema integrado de Adm financeira (art.48 LRF)				Financeira
4.2 Disponibiliza acessivelmente os relatórios determinados pelo art. 52 da LRF (RREO e RGF)?				Financeira
5. Monitora sistematicamente as receitas e despesas do município?(art.48 LRF)				
5.1 Possui mecanismo de liberação em tempo real de receita arrecada e despesa realizada, a exemplo de impostômetros ou Portal da transparência?				Financeira
6. Realiza e divulga estudos relativos a atividades governamentais e empresariais de interesse da comunidade?(art.48 LRF)				
6.1 Disponibiliza de forma fácil e transparente os Planos orçamentários, LDO?				Aprendizagem
6.2 Disponibiliza prestação de contas com seus respectivos pareceres do TCE?				Aprendizagem

Figura 18 – Check List para análise da legalidade.

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A Figura 19 representa graficamente o instrumento de avaliação utilizado para categoria impessoalidade:

Marque com um “X” conforme ocorrência relacionada aos indicadores de desempenho de IMPESSOALIDADE encontrados no município.				
1. Possibilita o direito das comunidades de influenciar as políticas públicas municipais?	Verifica-se	Verifica-se parcialmente	Não se verifica	Perspectiva de Análise
1.1 Realiza audiências para elaborar programas e políticas municipais?				Cliente Cidadão
1.2 Possui os conselhos municipais e reúne-se com regularidade?				Cliente Cidadão
2. Possibilita isonomia de tratamento nas questões que envolvem o cidadão?				
2.1 A propaganda das ações governamentais é impessoal e apartidária?				Processos Internos
2.2 Mapeia processos de atendimento ao cidadão?				Processos Internos
3. Utiliza-se de técnicas para planejar e agilizar o investimento público?				
3.1 Tem metodologia ou processo de orçamentação definido para apoio financeiro a projetos da comunidade?				Financeira
4. Possui política definida de ascensão profissional aos cargos de chefia?				
4.2 Possui algum organograma com descrição de cargos com atribuições e competências definidas? (Lei 12.527 art. 8 § 1 ^o)				Aprendizagem
4.3 Possui algum programa ou critério para contratação de servidores celetistas ou dos cargos comissionados de livre nomeação e exoneração?				Aprendizagem

Figura 19 – Check List para análise da impessoalidade.

Fonte: Elaborada pelo autora (2014).

A Figura 20 representa graficamente o instrumento de avaliação utilizado para categoria Moralidade:

Marque com um “X” conforme ocorrência relacionada aos indicadores de desempenho de MORALIDADE encontrados no município.				
1. Monitora sistematicamente os processos judiciais abertos contra gestores de recursos públicos?	Verifica-se	Verifica-se parcialmente	Não se verifica	Perspectiva de Análise
1.1 Disponibiliza de forma acessível quantitativamente os processos judiciais abertos?				Cliente Cidadão
1.2 Disponibiliza de forma acessível qualitativamente sobre a situação dos contratos públicos?				Cliente Cidadão
2. Monitora sistematicamente as diárias e ajudas de custo?				
2.1 Disponibiliza de forma acessível e transparente o quantitativo de diárias e ajudas de custo de cada setor?				Processos Internos
2.2 Disponibiliza de forma acessível a informação qualitativa do uso de diárias e ajuda de custo?				Processos Internos
3. Monitora sistematicamente os gastos dos diferentes setores?				
3.1 Disponibiliza informações Quantitativas e setorializadas de despesa?				Processos Internos
3.2 Disponibilizada informações qualitativas e setorializadas de despesa?				Processos Internos
4. Monitora sistematicamente a arrecadação das receitas do município?				
4.1 Disponibiliza relatórios com a estimativa de arrecadação?				Financeira
4.2 Disponibiliza relatórios mensais e ou consolidados que permitam a comparação entre previsão, arrecadação e gasto?				Financeira
5. Avalia de forma sistemática a efetividade e qualidade do gasto público?				
5.1 Promove seminários, fóruns, entre servidores de diferentes setores para avaliar o gasto setorial?				Aprendizagem

Figura 20 – Check List para análise da moralidade.

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A Figura 21 representa graficamente o instrumento de avaliação utilizado para categoria Publicidade:

Marque com um “X” conforme ocorrência relacionada aos indicadores de desempenho de PUBLICIDADE encontrados no município.				
1. Populariza ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos?	Verifica-se	Verifica-se parcialmente	Não se verifica	Perspectiva de Análise
1.1 Potencializa ou consulta os conselhos municipais nas decisões administrativas?				Cliente Cidadão
1.2 A propaganda das ações governamentais é adequada à sociedade?				Cliente Cidadão
2. Produz e distribui com regularidade relatórios de gestão?				
2.1 As informações estão disponibilizadas de forma clara e em linguagem acessível ao cidadão?				Processos Internos
3. Divulga em sítios eletrônicos relatórios regulares de arrecadação e a programação do gasto?				
3.1 O conteúdo disponibilizado sinaliza transparência pública e informações relevantes ao controle social?				Financeira
3.2 Realiza audiências públicas para decisões que requerem a participação popular como orçamento público?				Financeira
4. O sítio eletrônico possui informações e elementos que sinalizem a transparência da governança pública?				
4.1 Existem campanhas, incentivo ou estímulo no sítio eletrônico ou por outros meios para o controle social?				Aprendizagem
4.2 O sítio eletrônico atende as recomendações do governo federal para sítios eletrônicos governamentais?				Aprendizagem

Figura 21 – Check List para análise da publicidade.

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A Figura 22 representa graficamente o instrumento de avaliação utilizado para categoria Eficiência:

Marque com um “X” conforme ocorrência relacionada aos indicadores de desempenho de EFICIÊNCIA encontrados no município.				
1. Possui algum programa, ação ou canal para mediar satisfação do usuário dos serviços públicos prestados?	Verifica-se	Verifica-se parcialmente	Não se verifica	Perspectiva de Análise
1.1 Disponibiliza ouvidoria, caixa de sugestões on line ou livro de ocorrências?				Cliente Cidadão
1.2 Disponibiliza serviços on line ao cidadão?				Cliente Cidadão
1.3 Possui e disponibiliza fluxogramas, organogramas, estatutos regimentos e demais informações a respeito de órgãos e atividades? (ambiente externo)				Cliente Cidadão
1.4 Mede a satisfação dos usuários com os serviços públicos?				Cliente Cidadão
2. Possui manuais de procedimentos quanto aos processos rotineiros?				
2.1 Tem controle sobre a movimentação e ajuste de pessoas entre setores/secretarias?				Processos Internos
2.2 Se utiliza de sistemas informacionais integrados que auxiliem na tomada de decisão? (SIGs)				Processos Internos
2.3 Disponibiliza informações gerenciais para servidores?				Processos Internos
2.4 Possui sistema de centralização e prazos de compras?				Processos Internos
3. Avalia a qualidade do gasto público, suportados pela arrecadação de impostos, taxas e contribuições?				
3.1 Promove capacitações e ferramentas junto aos responsáveis pela tomada de decisão e ordenadores de despesa?				Financeiro
3.2 Faz reuniões e capacitações orientando os setores sobre procedimento de compras?				Financeiro
3.3 Possui sistema de registro de preços?				Financeiro
3.4 Se utiliza de pregão na maioria dos processos de compras?				Financeiro
4. Articula-se com eficiência para captar recursos de programas federais para os municípios?				
4.1 Possui algum gabinete de projetos ou setor específico que atenda aos chamados de editais governamentais estaduais e federais?				Aprendizagem
5. Possui algum programa de desenvolvimento de servidores?				
5.1 Possui descrição de cargos? (ambiente interno)				Aprendizagem
5.2 Possui planos de carreiras dos servidores concursados?				Aprendizagem
5.3 Avalia desempenho dos servidores?				Aprendizagem
5.4 Possui programa formalizado de capacitação de servidores?				Aprendizagem

Figura 22 – Check List para análise da eficiência.

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

3.5 Técnicas de análises de dados

Para a análise dos dados coletados tanto a partir dos questionários aplicados junto aos gestores, quanto através dos *check lists* foram utilizadas estatísticas descritivas e técnicas de análises multivariadas, para as quais foi utilizado *softwares* SPSS200®. Primeiramente foi calculada a estatística descritiva das variáveis visando caracterizar a amostra e descrever o comportamento dos indivíduos em relação a cada um dos itens pesquisados. Com o objetivo de traçar um panorama geral do perfil dos respondentes foi calculada a frequência para melhor compreender o comportamento, as opiniões e atitudes dos indivíduos frente aos fatores investigados, também foram calculadas a média, a mediana e o desvio padrão das respostas.

Paralelamente as análises dos questionários; foram coletados dados através dos *check lists* desenvolvidos para pesquisa, destaca-se que para cada fator de análise foi elaborado um *check list* específico, conforme já demonstrado. Cada fator foi desdobrado em indicadores de desempenho. Destaca-se ainda que estes indicadores se desdobraram em diferentes perguntas orientadas para as práticas gerenciais inerentes a cada fator. A resposta final de cada indicador se deu pela média das respostas de cada pergunta desdobrada dentro do indicador.

Foi calculada a média de cada uma das categorias de análise resultantes de cada um dos *check lists*. Foi também calculada a média dos fatores sob as perspectivas do BSC. Ressalta-se que a análise sob esta perspectiva é transversal porque engloba todos os fatores do LIMPE associados a cada uma das perspectivas do BSC.

Os dados levantados com o *check list* permitiram a triangulação de dados, que foram comparados e confrontados com as respostas encontradas nos questionários. A triangulação de dados possibilitou as inferências e considerações finais sobre o problema de pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo está dividido em 4 (quatro) partes, sendo que na primeira seção tem - se o perfil da amostra, através das variáveis escolaridade, tempo no serviço público, experiência profissional, idade, vínculos com a gestão pública. Na segunda seção são analisadas as percepções dos gestores, no que se refere aos aspectos da governança pública tais como: inovação, tarefas, motivação, planejamento, desenvolvimento e relações inter organizacionais. Na terceira seção são apresentadas as análises dos dados secundários coletados para cada um das categorias (LIMPE) e por fim, na última seção são apresentadas as análises da média calculada dos fatores e a média calculada na perspectiva do BSC a fim de se compreender o nível de governança dos municípios que compõem a mesorregião centro ocidental Rio-grandense.

Para a coleta de dados foram distribuídos 31 questionários. No final do período foram alcançados 27 questionários válidos. Os dados foram colhidos entre os meses de julho e setembro de 2014. A aplicação do *check list* para o levantamento de dados secundários que deu enfoque nas práticas gerenciais adotadas dos municípios iniciou-se no mês de abril de 2014 e estendeu-se até o mês de setembro 2014.

4.1 Perfil da amostra

A amostra foi composta pelos 31 municípios que integram a mesorregião centro ocidental Rio-grandense. Dentro os municípios participantes do estudo, 5 (cinco) não responderam a pesquisa: Vila Nova do Sul, São Gabriel, Cacequi, São Francisco de Assis e Caçapava do Sul, os demais 26 municípios foram alcançados. Quanto a coleta de dados secundários, foi possível obter os dados dos 31 municípios.

Após apresentar a distribuição da amostra é importante caracteriza-la através de questões relacionadas a gênero, estado, civil, média de idade, grau de escolaridade, tempo de experiência no serviço público e privado, vínculos anteriores com a prefeitura e número de mandatos exercidos, entre outros. Para realizar a análise destas questões utilizou-se a

estatística descritiva, considerando a frequência de resposta, o percentual, a média, a mediana, o desvio padrão.

Ao se analisar o gênero verifica-se que 88,46% dos gestores públicos municipais são homens e 11,54% são mulheres. A média de idade é de 53 anos, sendo que o gestor de mais idade no período da pesquisa tinha 72 anos e o de menos idade tinha 32 anos. Quanto ao estado civil 76% são casados. No que se refere à escolaridade 60,71% possui nível superior. Verifica-se que dos respondentes 16% ainda estudam em algum curso formal.

As Tabelas 2 e 3, apresentam o tempo de experiência dos gestores públicos nos setores públicos e privados e, bem como seus vínculos anteriores com a prefeitura.

Tabela 2 - Experiência de trabalho dos gestores públicos nos setores público e privado.

Experiência de trabalho	Média	Desvio padrão
Qual seu tempo de experiência no setor público?	19,68	12,45
Qual seu tempo de experiência no setor privado?	11,23	13,91
Qual seu tempo de experiência no cargo que ocupa atualmente?	4,42	3,84

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Tabela 3 – Vínculos anteriores com a prefeitura.

Vínculos com a prefeitura	Respostas	Frequência	Percentual
Quantos mandatos você já exerceu no Cargo de Prefeito?	Este é meu primeiro Mandato.	16,00	61,54
	2 Mandatos	5,00	19,23
	3 Mandatos	3,00	11,54
	Mais de 3 mandatos	2,00	7,69
Com relação aos seus vínculos anteriores e atuais com a prefeitura, você já foi ou é:	Concursado	3,00	12,50
	Cargo comissionado	6,00	25,00
	Terceirizado	0,00	0,00
	Celetista	0,00	0,00
	Contratado	0,00	0,00
	Voluntário.	0,00	0,00
	Outro.	15,00	62,50

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A análise conjunta das Tabelas 2 e 3 apontam que quanto ao tempo de experiência no serviço público a média de tempo é de 19,68 anos, sendo que 61% dos respondentes está no primeiro mandato e 19,23% está em seu segundo mandato, tendo em média 4,42 anos de experiência no cargo de prefeito.

Quanto aos vínculos anteriores com a prefeitura 25% dos respondentes ocuparam anteriormente cargos comissionados, 12,5 % são servidores concursados na prefeitura e 62,5% tiveram outros tipos de vínculos com a prefeitura.

As Tabelas 4 e 5 apresentam as principais dificuldades apontadas pelos gestores, bem como as percepções dos mesmos acerca da análise da principal dificuldade relatada.

Tabela 4 – Percepção dos prefeitos quanto às dificuldades da gestão municipal.

Quais as principais dificuldades encontradas por sua gestão?	Percepção dos gestores públicos	Sim	Não
	Pessoas pouco capacitadas.	30,77	69,23
	Falta de recursos orçamentários.	69,23	30,77
	As tarefas são excessivas e complexas.	11,54	88,46
	Falta de pessoal.	40,00	60,00
	Mudanças contínuas na legislação.	15,38	84,62
	Falta de assessoria especializada.	23,08	76,92
	O cidadão nunca está satisfeito.	42,31	57,69
	Pessoas pouco comprometidas.	53,85	46,15
	Excesso de burocracia, leis, normas.	38,46	61,54
	Excesso de pressão da sociedade e órgãos fiscalizadores.	30,77	69,23
	Falta de planejamento.	23,08	76,92
	Falta de ferramentas adequadas de trabalho.	15,38	84,62
	Problemas com os gestores.	3,85	96,15
	Falta de definições das tarefas.	3,85	96,15

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Tabela 5 – Percepção dos gestores quanto à gestão financeira.

(continua)

Em relação à gestão de recursos financeiros do seu município, qual alternativa mais se aproxima da sua visão?	Respostas	Concordo totalmente	Concordo	Indiferente	Discordo	Discordo totalmente
	É apenas uma questão de planejamento e não representa problemas.	3,85	26,92	7,69	50	11,54
	Temos dificuldades de gerar receitas próprias.	30,77	61,54	0	7,69	0
	Temos dificuldade de arrecadar receitas próprias.	30,77	53,85	0	15,38	0
	O governo sempre repassa as receitas constitucionais no prazo.	11,54	34,62	3,85	42,31	7,69
	É difícil executá-la, pois os processos são lentos.	19,23	53,85	15,38	11,54	0

Tabela 5 – Percepção dos gestores quanto à gestão financeira.

(continuação)

	Respostas	Concordo totalmente	Concordo	Indiferente	Discordo	Discordo totalmente
Em relação à gestão de recursos financeiros do seu município, qual alternativa mais se aproxima da sua visão?	A pressão e fiscalização da sociedade a respeito do dinheiro público são excessivas.	7,69	11,54	34,62	38,46	7,69
	Poderia ser mais flexível e ter controles a posteriori.	3,85	42,31	26,92	19,23	7,69
	Será sempre um entrave na gestão, pois não vejo meios de ser diferente.	3,85	34,62	11,54	42,31	7,69
	O governo sempre repassa as receitas constitucionais fora do prazo.	3,85	11,54	15,38	53,85	15,38

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Com base na análise dos dados da Tabela 4 e 5 observa-se que as principais dificuldades encontradas pelos gestores públicos na mesorregião Centro Ocidental Riograndense referem-se à falta de recursos orçamentários (69,23%), pessoas pouco comprometidas (53,85%) e a percepção dos gestores do fato de que o cidadão nunca está satisfeito com a gestão pública (42,31%). Outros dois aspectos que podem ser considerados relevantes são a falta de pessoal (40 %) e a percepção dos gestores de que existe um “excesso de burocracia, leis e normas” (38,45%).

No que tange à percepção quanto à falta de recursos orçamentários é necessário destacar que o orçamento é instrumento, e simultaneamente, expressão da democracia, uma vez que é elaborado por representantes da população e seus efeitos repercutem na vida de cada cidadão (CAVALCANTI, 2007). O problema central não só da democracia, como da gestão técnica dos recursos públicos são as formas como se harmoniza a vontade do representante e do representado.

Neste sentido observa-se um paradoxo entre a dimensão político-legal e a dimensão técnica da gestão. Se por um lado a sociedade entende o Orçamento Público como uma conquista social e um instrumento de planejamento, incorporado ao ordenamento jurídico Brasileiro, por outro a dimensão técnica da gestão (que disciplina e ordena os fatores de produção) o percebe como uma das principais dificuldades enfrentadas na gestão pública. Todavia, ambos pressupõem que é necessário, na administração pública atual, estabelecer de

um novo ambiente sistematizado de planejamento, execução e controle dos recursos colocados à disposição dos administradores.

Uma possível interpretação para este fato pode ser analisada com base em STONER e FREEMAN (1995) que cita uma pesquisa realizada por Tversky e Kahneman (1968) que expandiu as ideias de Simon sobre a racionalidade limitada. Eles demonstraram que as pessoas usam princípios heurísticos (regras empíricas) para analisar cenários e simplificar a tomada de decisão. A interpretação desses cenários depende de quanto os tomadores de decisão tem ideias pré concebidas e as usam involuntariamente na decisão. Assim, é bastante comum as pessoas acreditarem que teriam melhor desempenho em uma tarefa se tivessem mais recursos a sua disposição para a realização dela. Esse é um viés comum que pode afetar uma gestão ao fornecer bases para uma conceituação errada do caso.

A visão de que o orçamento é sempre insuficiente pode estar reforçando também a crença dos gestores de que nunca é possível contentar o cidadão. Entretanto, o fato é que o orçamento uma vez aprovado (dimensão político – legal da gestão), ele é ampla e previamente conhecido pelos gestores e também pela população. Ele será executado dentro da dimensão técnica da gestão. Deste modo, os resultados, os gargalos e as possíveis insuficiências podem ser dimensionadas e clarificadas no processo de execução orçamentária. Isso permite ao gestor que as previsões e despesas possam ser reprogramadas e renegociadas dentro dos processos orçamentários seguintes a fim de se estabelecer parâmetros racionais de desempenho.

Observa-se que no geral 92,31 % dos gestores concordam (61,54%) ou concorda plenamente (30,77 %) que encontra dificuldades em gerar receitas próprias. No geral 84,62 % dos gestores concordam (53,85 %) ou concorda plenamente (30,77%) que tem dificuldade em arrecadar receitas próprias. Verifica-se ainda que 53,85 % relatam que os processos de execução de receita são lentos e que a união repassa as receitas constitucionais fora do prazo.

Por fim, destaca-se que o orçamento visto como instrumento de planejamento e como técnica orçamentária indispensável para a gestão, ampliou o paradigma da gestão pública Brasileira, à medida que deslocou o foco do mero controle dos recursos para a obrigatoriedade de alocação eficiente do gasto público.

Na sequência a Tabela 6 apresenta a frequência das ações realizadas para o desenvolvimento da governança.

Tabela 6 – Ações de desenvolvimento da governança no município.

Quais são as ações desenvolvidas nos últimos 2 anos que em sua opinião ajudaram a melhoria da gestão pública no município?	Respostas	Sim	Não
	Não houve.	7,69	92,31
	Desconheço.	11,54	88,46
	Várias.	73,08	26,92

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Quanto à questão sobre ações realizadas pelos gestores para a melhoria da governança pública no município, 73,08% informam ter realizado ações específicas, entretanto, quando solicitados a responder quais ações realizaram 29% não informou. Dentre as ações informadas, destaca-se que apenas 32% das respostas referem-se a melhorias relacionadas ao aumento da governança, o restante das respostas refere-se a ações na dimensão política como, por exemplo, a decisão de maior ou menor investimento em saúde e educação municipal. Esse dado revela que 68% dos gestores não separam, em suas percepções que a gestão pública assume dimensões políticas e técnicas. A não compreensão de que a governança é uma dimensão técnica e específica para os atingimento dos objetivos traçados na dimensão política pode comprometer a evolução e o aprendizado organizacional das prefeituras.

Esse dado revela baixa percepção dos gestores quanto à separação da dimensão política e da dimensão técnica da gestão pública. Compreender quais ações refere-se especificamente a dimensão técnica é o que possibilitará aumentar o nível de governança. Neste sentido, as ações de governança devem ser vistas como processos, consistindo em meios de controle e ferramentas de gerenciamento para aumentar a eficiência no emprego dos recursos públicos.

Na sequência apresentam-se os estilos mais frequentes de tomada de decisão identificados entre os gestores.

Tabela 7 – Estilos da tomada de decisão estratégica.

Quanto as DECISÕES ESTRATÉGICAS, qual alternativa abaixo mais representa seu estilo e sua base informacional para a tomada de decisão?	Respostas	Sim	Não
	Consulto sempre o secretário da área envolvida	53,85	46,15
	Decido com base em minha experiência no assunto.	26,92	73,08
	Troco ideias com outros prefeitos.	46,15	53,85
	Sempre pesquiso sobre o assunto antes de decidir.	15,38	84,62
	Delego a decisão para os envolvidos.	0,00	100,00
	Ouçó várias pessoas antes de tomar uma decisão.	53,85	46,15
	Delego a decisão, mas acompanho o desfecho.	19,23	80,77
	Costumo recorrer a alguma metodologia.	7,69	92,31

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Quanto ao estilo de tomada de decisão 53,85% consultam sempre o secretário da área envolvida ou consultam várias pessoas antes da tomada de decisão. Observa-se que 46,15% dos gestores afirmam trocar experiências com outros prefeitos e 26,92% decidem com base em sua experiência no assunto.

Simon (1986) salienta que o processo decisório começa com o indivíduo e permite-lhe solucionar problemas ou defrontar-se com situações complexas. As teorias mais recentes sobre processo decisórios enfatizam a necessidade de pensamento sistêmico para melhorar a qualidade da decisão, uma vez que esta assume que os problemas organizacionais geralmente são complexos, tem mais de uma causa e mais de uma solução e estão inter relacionados com o restante da organização (STONNER, 1995).

O processo de tomada de decisão pode ser visto como a ordem de eventos abordados pela administração para solucionar problemas em seus negócios. É um processo sistemático que segue uma sequência de identificação de problemas, geração de soluções alternativas, análise das consequências, seleção e implementação da solução, avaliação e *feedback* (MONTANA; CHARNOV, 1998).

Neste sentido, pelos dados coletados observa-se que os gestores públicos municipais consideram importante consultar diversas pessoas e especialistas antes da decisão demonstrando, deste modo, uma percepção abrangente dos problemas a resolver. Este dado aponta para uma abordagem sistêmica em relação aos estilos decisórios dos gestores públicos pesquisados.

Apresenta-se na sequência a identificação quanto às formas utilizadas para a realização de planejamentos.

Tabela 8 – Planejamento na Gestão Pública Municipal.

Como são feitos os planejamentos dentro da sua gestão?	Respostas	Sim	Não
	Não são feitos.		0,00
Feitos pela chefia imediata.		15,38	84,62
Em conjunto com os envolvidos.		73,08	26,92
Feito pelos setores superiores.		15,38	84,62
Feito usando ferramentas de gestão conhecidas.		30,77	69,23
Feito com metodologias próprias.		15,38	84,62

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

É necessário destacar, que o uso de metodologias de planejamento organizacional tende a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, provocar o aumento da probabilidade de alcance dos objetivos, desafios e metas estabelecidos para a organização (PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2008-2016, TCE/PR, 2009).

Para Rezende (2006) inúmeras situações podem levar uma cidade a formular metodologicamente um planejamento estratégico municipal. Por exemplo, a possibilidade de criar um consenso sobre um modelo de futuro da cidade segundo a percepção das mudanças que se produzem ao redor da mesma, de dar respostas às crises, à recessão dos setores básicos da economia territorial e também, de perseguir uma maior coesão e integração territorial.

No que se refere aos processos de planejamento 73,08% dos gestores públicos municipais afirmam que os planejamentos são realizados em conjunto com os envolvidos. Contudo, apenas 30,77 % se utilizam de ferramentas de gestão no processo de planejamento.

A Tabela 9 objetiva demonstrar a percepção dos gestores quanto à participação cidadã no planejamento da gestão que ocorre nos municípios.

Tabela 9 - Percepção dos gestores quanto à participação cidadã no planejamento da gestão.

	Respostas	Concordo totalmente	Concordo	Indiferente	Discordo	Discordo totalmente
Em relação a participação popular nas decisões e no planejamento das ações de gestão, qual das alternativas abaixo mais se aproxima da sua visão?	Audiências públicas são eficazes para a decisão da gestão	30,77	42,31	19,23	3,85	3,85
	Audiências públicas contribuem pouco.	0,00	30,77	19,23	42,31	7,69
	As pessoas não entendem o suficiente para ter uma opinião que se possa levar em conta.	3,85	26,92	15,38	50,00	3,85
	Sempre se devem fazer audiências públicas.	23,08	42,31	7,69	26,92	0,00
	Audiências públicas não se adequadas a todos os casos.	0,00	57,69	23,08	15,38	3,85
	As audiências públicas não contribuem em nada, pois existem meios mais eficazes de ouvir a população.	0,00	3,85	15,38	69,23	11,54
	Devem-se ter outros canais mais eficientes de ouvir o cidadão.	11,54	46,15	30,77	7,69	3,85
	A participação popular deve ser feita através dos conselhos municipais.	3,85	57,69	23,08	11,54	3,85
	Sempre consultamos os conselhos.	11,54	53,85	23,08	11,54	0,00

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A formação e utilização dos conselhos não é fato novo e aparece na história desde a Grécia antiga, com os conselhos dos quinhentos; o livro sagrado dos cristãos também relata a formação de conselhos de anciãos desde os tempos de Moisés (Números 11:16-17). Na atualidade, vigoram correntes teóricas participacionistas e deliberacionistas que discorrem sobre representação política. Para Papadopoulos e Warin (2007, p. 450), tanto participacionistas, quanto deliberacionistas compartilham a ideia de que o incremento da legitimidade política se dá pela melhoria na qualidade da vida pública – mas discordam quanto aos meios de atingir esse resultado.

Os participacionistas defendem o envolvimento direto dos cidadãos nos negócios públicos como um meio de aumentar a virtude pública; os deliberacionistas dão maior ênfase à discussão no processo decisório e à possibilidade de debate ensejar um processo mais equilibrado, reflexivo, buscando um amplo número de evidências e com respeito a diferentes visões. No Brasil, o processo de redemocratização foi acompanhado por intensa mobilização da sociedade civil, as propostas de maior participação e mudança na relação Estado/sociedade ganharam vida a partir da criação de mecanismos de controle societal sobre a formulação e fiscalização de políticas públicas, representando um grande laboratório para o teste empírico dessas teorias.

Destaca-se que os conselhos gestores de políticas públicas são no Brasil, canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais (BRASIL, 2013). Existem ainda outras ferramentas importantes de participação que podem ser usadas pelos gestores como, por exemplo, as audiências públicas.

Em relação à percepção dos gestores quanto à participação cidadã no planejamento da gestão observa-se que no geral 73,08 % dos gestores concordam (42,31%) ou concordam totalmente (30,77%) com a afirmação de que as audiências públicas são eficazes para a decisão de gestão e 65,39 % dos gestores acreditam que sempre se devam fazer audiências públicas. Por outro lado, de acordo com os dados secundários levantados, destaca-se que audiências públicas foram detectadas como ferramentas de gestão utilizadas nas ações de 35,48 % dos municípios pesquisados.

Os dados apontam que os gestores públicos percebem estes espaços participativos como legítimos e de relevância para influenciar no planejamento da gestão, entretanto, a baixa

participação cidadã revelou que a sociedade organizada está abrindo mão de um importante meio de participação nas decisões das municipalidades.

No que se refere a esta baixa participação, a questão que cabe focar aqui se refere à capacidade do desenho institucional das prefeituras de incluir distintas perspectivas e introduzir estas práticas democráticas; em um nível de institucionalização e organização da governança pública municipal e ao mesmo tempo de um projeto político do governo; em síntese, da disposição ou da orientação interna do governo para apoiar as instituições participativas, além de sua capacidade administrativa e financeira para implementar as decisões (FUNG; WRIGHT, 2003; DAGNINO, 2002; FARIA, 2007; AVRITIZER, 2009; ABERS; KECK, 2009). A falta de um desenho organizacional orientado a participação cidadã, pode reforçar a crença de que as instituições governamentais são tão distantes e inacessíveis aos cidadãos, que a participação passa a ser um critério não aplicável no nível institucional, visto que uma condição básica de acesso não está presente.

Outro ponto que envolve os gestores e que merece destaque é a capacidade administrativa da governança para executar as decisões. Essa capacidade demonstrada pode definir o nível de adesão da população aos espaços participativos. É importante lembrar que o relacionamento entre confiança e democracia é paradoxal, se os gestores revelam baixa capacidade de implementar as decisões tomadas nestes espaços, o resultado será a desconfiança dos cidadãos. Essa desconfiança é prejudicial à participação cidadã, uma vez que os indivíduos passam a perceber a participação como inócua. Não obstante essas considerações, Warren (1999, *apud* ALMEIDA, 2011) mostra ainda que a desconfiança nas instituições governamentais pode estar associada a uma percepção do indivíduo de que essas não recorrem consistentemente às normas, valores e regras que deveriam pautar suas ações.

Destaca-se ainda que essa desconfiança gerada pela baixa capacidade de implementar as decisões tomadas em conselhos é predatória para o princípio da impessoalidade considerando que os cidadãos podem recorrer a pessoas que ocupam cargos no governo ou a relações personalistas, a fim de solucionarem seus problemas de um modo mais fácil. Salienta-se que promover a participação popular está diretamente relacionada à promoção da impessoalidade na gestão dos recursos e do patrimônio públicos.

Observa-se pelos dados apresentados que as práticas de governança na mesorregião centro ocidental Riograndense apresentam um desequilíbrio entre teoria e prática, as informações indicam que 65,39 % dos gestores concordam ou concordam plenamente com a afirmação de que sempre consulta os conselhos, entretanto, confrontando essas percepções com os dados secundários, verifica-se a divulgação e composição de todos os conselhos

municipais em apenas 9,68% dos municípios. Em 25,81 % dos municípios verifica-se uma composição parcial dos conselhos municipais. Assim, nos dados secundários não se encontrou ações gerenciais ou subsídios que apontassem para a suficiente busca de uma participação efetiva da população no planejamento da gestão.

Na sequencia apresentam-se as Tabelas 10 e 11 que demonstram a frequência de utilização de Planejamento Estratégico formalizado nos municípios, bem como as metodologias mais empregadas pelos gestores.

Tabela 10 – Planejamento Estratégico formalizado nos municípios.

Quanto a Planejamento Estratégico formalizado?	Respostas	Sim	Não
	O meu município possui e utiliza.	23,08	76,92
	O meu município não utiliza.	30,77	69,23
	Esta em fase de elaboração.	30,77	69,23
	Não pretendemos utilizá-lo.	0,00	100,00
	Desconheço que alguma vez tenha sido utilizado em meu município.	15,38	84,62
	Já foi utilizado mas não se utiliza mais.	0,00	100,00

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Tabela 11 - Metodologia de Planejamento Estratégico dos municípios.

Caso exista o planejamento estratégico como ele foi feito?	Respostas	Sim	Não
	Foi contratada consultoria externa.	12,00	88,00
	Feito em reuniões com as chefias estratégicas.	15,38	84,62
	Foi delegado para que uma pessoa capacitada o fizesse.	3,85	96,15
	Foi feito elaborado em seminários com os envolvidos.	12,00	88,00
	Foi utilizada metodologia específica.	15,38	84,62

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A análise conjunta das Tabelas 10 e 11 demonstra que quanto ao planejamento estratégico formalizado 23,08% das prefeituras possui e utiliza; 30,77 % das prefeituras estão em fase de elaboração e outras 30,77% não utilizam. Entre as prefeituras que se utilizam de planejamento estratégico formal, apenas 15,38 % utiliza-se de uma metodologia específica.

Segundo Pfeiffer (2000) o planejamento estratégico municipal é um instrumento de gerenciamento com um único propósito: tornar o trabalho de uma cidade ou Prefeitura mais eficiente. O planejamento estratégico municipal é um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município e da prefeitura.

Para Rezende (2006) deve ser elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade. Deve ser formalizado para se articular com as políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus munícipes. O autor afirma ainda que é “ um projeto urbano global que considera os aspectos sociais, econômicos e territoriais. É uma forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro” (Rezende; Castor, 2006).

Neste sentido, ele deve ser formalizado. Considerando que se os 30,77% dos municípios que estão em fase de elaboração implementem realmente o planejamento estratégico municipal, no médio prazo, haverá 54,57% dos municípios da mesorregião centro ocidental riograndense utilizando-se do planejamento estratégico, o que sinaliza uma boa prática de planejamento da gestão pública municipalizada.

As experiências de aprendizagem dos gestores públicos municipais serão apresentadas na Tabela 12.

Tabela 12 – Experiências de aprendizagem dos gestores públicos municipais.

	Respostas	Sim	Não
Onde você MAIS aprendeu sobre como administrar?	Em cargos anteriores.	88,46	11,54
	Na escola ou na faculdade.	34,62	65,38
	Em cursos específicos de gestão.	26,92	73,08
	Nas conversas com os meus pares.	19,23	80,77
	Na internet, revistas, livros.	3,85	96,15
	Sozinho, nas experiências práticas do dia a dia.	26,92	73,08
	Outros.	0,00	100,00

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A Tabela 12 destaca que 88,46% das experiências de aprendizagem sobre a gestão pública que os prefeitos irão desempenhar na mesorregião centro ocidental Riograndense se dá de modo empírico. O conhecimento científico para o exercício da gestão pública aparece em 34,62% da amostra. Destaca-se ainda que 26,92% das vezes o aprendizado se dá sozinho ou em cursos específicos de gestão.

Para se discutir o nível de capacitação e conhecimento necessário exigido para um cargo público eletivo, é necessário antes compreender aspectos básicos de nosso sistema de governo representativo. A ocupação do cargo de prefeito, por exemplo, é escolhida por

sufrágio universal, secreto, direto, em pleito simultâneo em todo o país, para mandatos de quatro anos, conforme estabelece a lei.

As condições de elegibilidade que a legislação eleitoral dispõe na forma da Constituição, são as de nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária, idade mínima de vinte e um anos, ser alfabetizado, estar desincompatibilizado, por renúncia de outro mandato até seis meses antes do pleito e não ser parente afim ou consanguíneo, até segundo grau, ou cônjuge de titular de cargo eletivo; pode, entretanto, ser candidato à reeleição (CF. art. 14). A lei eleitoral poderá estabelecer outras incompatibilidades, como por exemplo, alterar o prazo de domicílio eleitoral.

Destaca-se que a legislação (que assegura o sistema representativo) não faz nenhuma exigência formal de qualificação ou formação técnica a um postulante a qualquer cargo público eletivo. Entretanto, de acordo com Almeida (2012), nos últimos anos, a atenção aos limites do governo representativo e a emergência de atores e espaços que vem desempenhando papel representativo em diferentes níveis e domínios da política ativaram o debate sobre o conceito de representação política.

Neste sentido, a autora destaca em seu estudo intitulado: *“Repensando a representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade”* que alguns analistas vêm destacando a fluidez das fronteiras entre Estado e sociedade e a necessidade de se repensar os critérios de legitimidade democrática da representação, que desde o século XVII estão associados às noções de autorização e delegação (ALMEIDA, 2012).

Nesse contexto, a legitimidade democrática não seria mais somente atributo exclusivo do ato de autorização, e sim um atributo de qualidade, a qual deve ser buscada no processo representativo e na interação entre distintas esferas deliberativas. Na atualidade a noção de desenvolvimento social através da gestão pública define também o objetivo da representação. Assim, a discussão sobre a qualificação técnica do representante tem se mostrado nascente e necessária para a sociedade.

Quanto às possibilidades educacionais formais para o exercício técnico da função pública cujos postulantes a um cargo público tem a disposição, cabe destacar que são também recentes na sociedade brasileira. Apenas no ano de 2009 a Coordenadoria de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior - CAPES lançou um chamamento às Instituições Federais de ensino com o objetivo de selecionar e acolher adesões à oferta de cursos na área da

Administração Pública, referentes ao Programa Nacional de Administração Pública - PNAP, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.

Os cursos pioneiros foram os bacharelados em Administração Pública, especialização em Gestão Pública, especialização em Gestão Pública Municipal e especialização gestão em saúde. Observa-se que a partir desta primeira experiência, muitas outras instituições hoje oferecem educação formal e preparação científica para o exercício tanto de cargos, quanto de funções públicas.

Verifica-se que a ampliação das possibilidades de se obter educação e qualificação formal para o exercício da gestão na esfera pública deve no médio prazo criar as condições necessárias e espaços de controle público dos representantes estatais e, são, portanto, indutoras de *accountability*. A administração pública vista agora como um campo de conhecimento e de reconhecida atuação profissional, aquece o necessário debate na sociedade sobre a necessidade de profissionalização da gestão pública brasileira e amplia os debates na sociedade sobre os atuais critérios de representatividade e justificação da função pública.

Em seguida buscou-se avaliar a percepção dos gestores quanto ao aperfeiçoamento e auto desenvolvimento pessoal e profissional, que será demonstrado na Tabela 13.

Tabela 13 - Percepção quanto à necessidade de aperfeiçoamento profissional do gestor público municipal.

Qual alternativa abaixo que MAIS ajudaria você a melhorar o seu trabalho como administrador público?	Respostas	Sim	Não
	Mais recursos orçamentários.	84,62	15,38
	Mais servidores qualificados e comprometidos.	76,92	23,08
	Menos volume de tarefas.	3,80	96,20
	Menos legislação restritiva.	30,77	69,23
	Menos pressão da sociedade e ministério público.	23,08	76,92
	Aumento de salário.	3,85	96,15
	Mais ferramentas e técnicas de gestão.	42,31	57,69
	Mais diálogo e troca de experiências com meus pares e com servidores subordinados.	7,70	92,30
	Mais cursos e oportunidades de capacitação como gestor público.	23,08	76,92
	Mais diálogo com a sociedade.	15,38	84,62
Outro: Mais agilidade na liberação dos recursos.	3,80	96,20	

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Observa-se que 84,62 % dos gestores públicos municipais acreditam que poderiam melhorar seu trabalho se tivessem mais recursos disponíveis. Esta visão corrobora com a percepção dos gestores de que a maior dificuldade enfrentada na gestão é a escassez de

recursos financeiros (69,3%). A lógica subjacente a estas percepções é a de que se os recursos fossem ilimitados a gestão pública entregue a sociedade seria melhor.

Entretanto para Rosseti (2003) a escassez se constitui uma questão chave das sociedades e dos sistemas econômicos desde que o homem abandonou a vida nômade. Para este autor desde então a plena utilização dos recursos, a escolha do que produzir, a distribuição dos resultados do esforço de produção e a organização dos fatores econômicos na sociedade são questões chaves do processo produtivo em escala macroeconômica.

Esta percepção dos gestores está intrinsecamente associada a economia política, demonstrando uma visão simplificada de que fatores externos do sistema econômico seriam determinantes do sucesso dos processos de gestão pública (ordenamento dos fatores de produção). Dizer que um produto é escasso não é necessariamente a mesma coisa que dizer que ele é raro, mas significa que ele está disponível em quantidades limitadas e o seu acesso não é livre. Deste modo, a premissa básica do administrador público ao se empenhar na tarefa de ordenar os fatores de produção é de que deve se preparar para enfrentar a escassez buscando resolver duas questões chaves da economia: eficiência produtiva e eficiência alocativa⁶ (ROSSETTI, 2003). Em sistemas macroeconômicos a interação dos diversos agentes econômicos não permite que os recursos disponíveis a sociedade sejam ilimitados.

No que se refere ao aperfeiçoamento profissional para lidar com estas questões observa-se que apesar de 76,92 % dos gestores públicos acreditarem que pessoas mais capacitadas poderiam dar melhores contribuições para a melhoria do trabalho de gestão, apenas 23,08% vê a alternativa de mais cursos e oportunidades de capacitação como uma possibilidade de melhorar o trabalho.

Outro dado relevante sobre as percepções de aperfeiçoamento profissional se traduz no fato de que apenas 7,7% acreditam que dialogar e trocar de experiências com pares seja uma forma de aperfeiçoar o trabalho profissional.

Ainda na mesma temática a Tabela 14 apresenta os principais agentes que capacitaram os gestores públicos da mesorregião Centro Ocidental Riograndense, bem como suas frequências de atuação.

⁶ Eficiência produtiva diz respeito ao aproveitamento ótimo dos recursos de produção e a eficiência alocativa diz respeito a uma adequada combinação de produtos finais gerados, no sentido que se otimizem ,simultaneamente, a satisfação da necessidade de consumo e as exigências do processo de acumulação da sociedade(Rossetti, 2003, p.157)

Tabela 14 - Principais agentes governamentais que capacitaram os gestores público municipais na mesorregião centro ocidental Riograndense.

Variável	Respostas	Frequência	Percentual
Marque nos parênteses abaixo as instituições onde já teve a possibilidade de realizar algum curso, capacitação ou estudo na área de Gestão Pública ou que já forneceu serviços a sua prefeitura:	Escola Nacional de Administração Pública - ENAP	1,00	3,03
	Fundação para o desenvolvimento de Recursos Humanos - FDRH	4,00	12,12
	Universidade Federal de Santa Maria-UFSM	10,00	30,30
	Universidade Federal do Rio Grande do SUL - UFRGS	3,00	9,09
	Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba – IMAP	1,00	3,03
	Nenhuma.	6,00	18,18
	Outra.	8,00	24,24

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Observa-se que um dos principais agentes governamentais capacitadores dos gestores público municipais da mesorregião centro ocidental Riograndense foi a Universidade Federal de Santa Maria - UFSM com 30,30% dos casos. A Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos – FDRH aparece em segundo lugar com 12,12% dos casos e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul- UFRGS com 9,09 % dos casos. Neste sentido a UFSM pela sua localização geográfica próxima aos municípios pesquisados se confirma como a instituição mais acessada pelos gestores públicos municipais da região.

Acentua-se que no que se refere ao ensino superior na área de gestão pública a UFSM aderiu ao chamamento da CAPES no ano de 2009 e atualmente oferta o curso de bacharelado na área da Administração Pública. O curso é ofertado na modalidade de ensino a distância, através do Núcleo de Tecnologia Educacional da UFSM - NTE. O curso encontra-se na sua segunda edição e estende seus pólos aos municípios gaúchos de Novo Hamburgo, Restinga Seca, Santana do Livramento, Santo Antônio da Patrulha, São Lourenço do Sul, São Sepé, Sobradinho, Tapeara, Tio Hugo, Três de Maio, Três Passos, Vila Flores. Entretanto, este curso integra o Programa Nacional de Administração Pública - PNAP, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB; isso significa que não é oferecido pela UFSM de forma regular e contínua. A continuidade destes cursos depende de financiamento da CAPES e de continuidade do PNAP.

Ressalta-se ainda que de acordo com o Edital de nº. 19/2012 /PNAP⁷ os cursos de bacharelado em Administração pública ofertados por instituições de ensino superior de caráter público, dentro do Estado do RS são oferecidos exclusivamente pela UFSM. Outras duas instituições (FURG e UFRGS) candidataram-se a ministrar especializações na área pública. A UFSM oferece ainda dentro do sistema UAB especializações em Gestão Pública nos pólos dos municípios de Camargo, Santa Maria e Santa Vitória do Palmar; e Gestão Pública Municipal nos pólos dos municípios de Cachoeira do Sul e Palmeira das Missões.

Destaca-se que em modalidade permanente e regular de qualificação estratégica, a UFSM aprovou junto a CAPES (Parecer CNE/CES 162/2011)⁸ no ano de 2010, o curso de pós-graduação em nível de mestrado em Gestão de Organizações Públicas. Apesar do programa não ser direcionado especificamente para a gestão pública municipalizada, ele se apresenta como uma alternativa concreta no desenvolvimento de uma visão transformadora e de uma atitude proativa dos servidores públicos na busca de novos conhecimentos, a partir do método científico, tornando-os agentes de transformação social e articuladores dos demais agentes sociais atuantes no ambiente das organizações públicas para a prática do conceito de sustentabilidade, para a implementação de mudanças e atendimento responsável das demandas da sociedade (UFSM-PPGA, 2011).

Neste sentido a UFSM através do Programa de Pós Graduação em Administração, que faz parte do Centro de Ciências Sociais e Humanas – CCSH, desde 2011 vem buscando atualização e desenvolvimento de pesquisas que possam fornecer respostas a demandas da sociedade no que tange a necessidade de qualificação para uma Administração Pública profissionalizada. Todavia, cabe destacar que tais iniciativas são pensadas em nível estratégico, para atender a população em geral de modo que se configuram em ações de capacitação de nível superior e em longo prazo.

Nesta lógica, e de acordo com as informações já apresentadas neste estudo, existe forte necessidade dos municípios obterem para seus quadros de servidores cursos de curta duração e direcionados especificamente para as tarefas operacionais executadas nas prefeituras. Por fim , verifica-se as condições necessárias para o aprimoramento das ações que a UFSM oferece na região, tendo em vista que se verifica as condições de oferta e demanda institucionais para o estabelecimento de convênios e parcerias estratégicas entre UFSM e os

⁷ Edital nº. 19/2012/PNAP que tornou público o resultado final do processo de seleção de propostas de instituições públicas de ensino superior (IPES) integrantes do sistema UAB para a adesão ou expansão de cursos na modalidade a distancia do PNAP. Publicado no D.O.U de 04 de maio de 2012.

⁸ Publicado no DOU de 15/8/2011, Seção 1, pp. 81-85.

municípios que compõem a mesorregião centro ocidental Riograndense para o desenvolvimento regional da gestão pública municipalizada.

A Tabela 15 apresenta a frequência de capacitações ofertadas aos servidores públicos municipalizados que ocorreram nos últimos dois anos nos municípios.

Tabela 15 - Aperfeiçoamento profissional ofertado aos Servidores Públicos Municipalizados nos últimos 2 (dois) anos.

Quais as capacitações oferecidas nos últimos 2 (dois) anos aos servidores dos diversos setores/secretarias?	Respostas	Sim	Não
	Não houve nenhuma capacitação.	7,69	92,31
	Sei que houve, mas desconheço.	3,85	96,15
	As capacitações não fazem diferença porque não trazem retorno ao setor/secretaria.	0,00	100,00
	Houve várias capacitações.	92,31	7,69

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Quanto as capacitações oferecidas nos últimos dois anos aos servidores públicos municipais 92,31% das prefeituras afirmam ter ofertado possibilidade de aperfeiçoamento profissional aos servidores. Este dado demonstra que as prefeituras investigadas estão sensíveis ao interesse da sociedade de modernizar e profissionalizar a gestão pública brasileira.

De acordo com o Imap (2013) investir em formação e capacitação dos servidores municipais confere melhor qualificação para atender às demandas sociais do município, dentro da premissa de que o desenvolvimento do espaço urbano não pode ser compreendido tão somente pelos aspectos físicos territoriais (IMAP, 2013).

Ainda no mesmo contexto a Tabela 16 demonstra os principais agentes capacitadores apontados pelos gestores.

Tabela 16 – Agentes capacitadores.

(continua)

Caso tenha havido capacitações de servidores, quem as realizou?	Respostas	Sim	Não
	Servidores da própria prefeitura	15,38	84,62
	ENAP	0,00	100,00
	UFMS	19,23	80,77
	Outra Universidade	7,69	92,31

Tabela 16 – Agentes capacitadores.

(continuação)

Caso tenha havido capacitações de servidores, quem as realizou?	Respostas	Sim	Não
		Cursos a distância	19,23
	Empresa contratada	76,92	23,08
Você já ouviu falar ou conhece o papel das escolas de governo?	Pouco	50,00	50,00
	Não	26,92	73,08
	Sim	30,77	69,23

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Observa-se que 76,92 % das capacitações foram realizadas por empresas contratadas, 19,23 % foram realizadas na UFSM e 15,38% por servidores da própria prefeitura. No que se refere ao conhecimento do papel desempenhado pelas escolas de governo 26,92 % dos gestores municipais não conhece o papel das escolas, 50% relata que conhece pouco e 30,77 % afirma já ter ouvido falar e conhece o papel das escolas de governo.

Nota-se, pelas respostas qualitativas sobre os principais capacitadores contratados que a iniciativa privada, cada vez mais vem atendendo a demanda governamental de capacitação de servidores. Entretanto, o mercado ao identificar uma necessidade, logo define seu nicho e é bastante ágil em oferecer produtos e serviços que satisfaçam tais demandas. Cria-se por esta lógica um nicho de mercado formado por servidores públicos.

Nos últimos anos, como é possível se verificar em sítios da web ou mesmo mídias impressas, diversas empresas vêm desenvolvendo cursos específicos sobre gestão pública e direcionando-os para servidores públicos, oferecendo tais cursos para os governos; estes na ausência de políticas e ações de capacitação acabam por contratar tais serviços a preços superiores ao de sua produção.

Nestes processos há o deslocamento de recursos públicos para a iniciativa privada, que dessa forma captura recursos que deveriam retornar ao interesse público de suas formas: sendo reinvestidos no aprimoramento da capacidade de gestão para a sociedade e na melhoria da capacitação dos servidores profissionais de seus quadros, porém no atual modelo que vem sendo adotado pelos municípios este retorno nem sempre ocorre. Tais contratações apesar de resolverem no curto prazo essa demanda governamental, no longo prazo retiram da administração pública municipal a capacidade de auto aprimorar-se. Não se pode perder de vista que é dever do Estado organizado oferecer capacitação legítima e livre de interesses privados aos seus servidores pelo menor custo possível, afinal a gestão pública é interesse da

sociedade e do próprio Estado que deve ser pioneiro e capaz de aprimorar sua própria gestão ao menor custo.

A Tabela 17 objetiva demonstrar as informações levantadas quanto as relações que as prefeituras estabelecem e mantêm com a Universidade Federal de Santa Maria.

Tabela 17 – Relações das prefeituras com a Universidade Federal de Santa Maria.

	Respostas	Sim	Não
	A sua prefeitura mantém alguma relação/parceria com a UFSM?	Sim. Sempre manteve.	34,62
Mantém contatos esporádicos.		38,46	61,54
Contato para projetos pontuais		30,77	69,23
Não. Nunca manteve.		0,00	100,00
Não. Tentamos mas não conseguimos.		7,69	92,31
Não temos interesse.		0,00	100,00

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Quanto às relações que as prefeituras mantêm com a UFSM, observa-se que 34,62% das prefeituras mantêm algum tipo de relação com a UFSM, 38,46% mantêm contatos esporádicos e 30,77% mantêm contatos em projetos pontuais. Esses dados demonstram que no que se refere a gestão pública, ainda há espaço para o crescimento da atuação da UFSM junto à mesorregião centro ocidental Riograndense, uma vez que a UFSM tem como missão: Construir e difundir conhecimento, comprometida com a formação de pessoas capazes de inovar e contribuir com o desenvolvimento da sociedade, de modo sustentável (PDI-UFSM, 2011-2015).

Além disso, o conhecimento gerado nas universidades deve se aproximar tanto das áreas que tratam dos problemas sociais emergenciais quanto das que tratam das questões científicas e tecnológicas fundamentais. O desenvolvimento das universidades e o fortalecimento da educação superior constituem, portanto, elemento essencial para o avanço social, uma vez que promovem a elevação dos níveis educacionais e do conhecimento coletivo da sociedade (PDI-UFSM, 2011-2015).

A Tabela 18 demonstra os tipos de relações que as prefeituras desenvolvem com a Universidade.

Tabela 18 - Tipo de relações das prefeituras com a Universidade Federal de Santa Maria.

Caso a resposta seja positiva que tipo de relação/parceria mantém com a UFSM?	Respostas	Sim	Não
	Assessoria Técnica	11,54	88,46
	Apoio a projetos	15,38	84,62
	Elaboração de projetos	11,54	88,46
	Cursos e capacitações	19,23	80,77
	Pesquisa	3,85	96,15
	Projeto de extensão com alunos.	30,77	69,23
	Convênio	53,85	46,15
	Outra.	3,85	96,15

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Quanto ao tipo de relações que mantêm com as prefeituras dos municípios pesquisados, 53,85 % das relações se dão em forma de convênios para atividades específicas e 30,77% se dão em forma de projetos de extensão. Cursos e capacitações representam apenas 19,23 % das ações da UFSM nos municípios.

Novamente se verifica um espaço considerável para crescimento e fortalecimento das relações institucionais entre a UFSM e as prefeituras, sobretudo na oferta de cursos e capacitações nos municípios. Destaca-se que as universidades possuem papel essencial na evolução social e na caminhada em prol do desenvolvimento, pois cabe a elas a geração e transmissão de conhecimentos de alto nível em todas as áreas do conhecimento. Sua finalidade é desenvolver pessoas, proporcionando muito mais do que conhecimentos técnicos, preparando para o exercício da cidadania e do espírito crítico, alicerçados em firmes valores éticos e sociais (PDI-UFSM, 2011-2015).

As principais contribuições que a UFSM presta a gestão pública percebida pelos gestores dos municípios serão apresentadas na Tabela 19.

Tabela 19 - Principais contribuições da UFSM para a gestão pública dos municípios da Mesorregião Centro Ocidental Riograndense.

(continua)

Como a UFSM MAIS ajudaria você a melhorar o seu trabalho como administrador público e contribuiria na gestão pública de seu município?	Respostas	Sim	Não
	Oferecendo qualificação para os servidores públicos.	60	40
	Desenvolvendo projetos de pesquisa no município.	65,38	34,62
	Desenvolvendo projetos de extensão no município.	80,77	19,23
	Realizando atividades de ensino no município.	38,46	61,54
	Prestando consultoria / assessoria técnica.	53,85	46,15
	Escrevendo projetos para editais federais.	19,23	80,77

Tabela 19 - Principais contribuições da UFSM para a gestão pública dos municípios da Mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense.

(continuação)

Como a UFSM MAIS ajudaria você a melhorar o seu trabalho como administrador público e contribuiria na gestão pública de seu município?	Respostas	Sim	Não
	Promovendo fóruns de discussão.	15,38	84,62
	Mais diálogo e troca de experiências com meu município.	30,77	69,23
	Ajudando a divulgar as ações do município.	15,38	84,62
	Estando mais aberta a demandas regionais.	42,31	57,69
	Outro.	11,54	88,46

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

No que se refere às contribuições que a UFSM presta a gestão pública dos municípios da mesorregião centro ocidental Rio-grandense, observa-se que 80,77 % consideram atualmente que as ações de **extensão** são as contribuições mais relevantes, 65,38 % considera os projetos de **pesquisa** realizados nos municípios e 60% acredita que oferecer **qualificação** para os servidores públicos municipais é uma contribuição relevante.

No que tange à possibilidade de capacitação de servidores públicos municipais, observa-se que apesar de ser destacada pelos gestores como a terceira contribuição mais relevante, é identificada em apenas 19,23% das ações da UFSM em municípios, como demonstrou a Tabela 18.

A Tabela 20 apresenta os resultados quanto a satisfação com o desempenho no cargo que é percebida pelos gestores municipais.

Tabela 20 - Auto avaliação de governança dos gestores públicos municipais.

No geral, considerando as dificuldades, problemas e resultados que tem alcançado quanto satisfeito você está com sua atuação como gestor público?	Respostas	Sim	Não
	Totalmente insatisfeito.	0,00	100,00
	Insatisfeito.	23,08	76,92
	Indiferente.	0,00	100,00
	Satisfeito.	69,23	30,77
	Totalmente satisfeito.	3,85	96,15

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Observa-se que 69,23 % dos gestores públicos municipais demonstram estar satisfeito com seu desempenho como gestor público municipal, 3,85% demonstra estar totalmente

satisfeito com seu desempenho no cargo. Apenas 23,08 % demonstram estar insatisfeitos com o desempenho no cargo.

A satisfação no trabalho contemporaneamente é entendida, como um dos múltiplos conceitos que abordam a afetividade no ambiente de trabalho ou mais precisamente, como um vínculo afetivo do indivíduo com seu emprego, sendo apontada como um dos três componentes psicossociais do conceito de bem-estar no trabalho, ao lado de envolvimento e comprometimento organizacional afetivo (SIQUEIRA; PADOVAM apud SIQUEIRA, 2008).

Locke (apud ZANELLI *et. all*, 2004, p. 302), definiu a satisfação no trabalho como “um estado emocional, positivo ou de prazer, resultante de um trabalho ou de suas experiências”. Desta forma, os indivíduos usam suas crenças individuais e valores pessoais para avaliar seu trabalho. Essa avaliação resulta num estado emocional que, se for agradável produz satisfação e, se for desagradável, leva à insatisfação. Portanto, satisfação no trabalho é uma variável de natureza afetiva e se constitui num processo de avaliação das experiências no trabalho.

A satisfação no trabalho pode se refletir em vários pontos da organização. Um impacto na organização pode vir da relação da satisfação com o desempenho do indivíduo. Spector (2003, p. 241) apresenta duas variáveis da correlação da satisfação no trabalho e com o desempenho. A primeira é que “a satisfação deve resultar do desempenho”, assim quando o indivíduo está satisfeito, ele pode desempenhar melhor e com mais prazer sua atividade. E a segunda é oposta, onde “o desempenho deve resultar da satisfação”.

Analisando os dados obtidos na Tabela 20 observa-se que se somado os totalmente satisfeitos (3,85%) com os satisfeitos (69,23%) se obtém um índice geral de satisfação de 73,08 %. Isso pode representar sob a primeira perspectiva de Spector (2003) (de que “a satisfação deve resultar do desempenho”) que o desempenho dos gestores pode melhorar no decorrer dos mandatos e isso traria ganhos para a sociedade. Por outro lado se analisarmos sob a segunda perspectiva do autor (de que “o desempenho deve resultar da satisfação”) o elevado nível de satisfação pode resultar em mais acomodação, menos inovação e menor desempenho no decorrer dos mandatos o que poderia não ser positivo para a sociedade.

Para além dos fatores comportamentais não foi possível identificar nenhum fator organizacional, premiação, *ranking* ou pesquisa de satisfação dos munícipes que pudesse justificar os altos índices de satisfação com o desempenho no cargo.

A Tabela 21 apresenta as motivações para o exercício do cargo público representativo.

Tabela 21 - Principais motivações para o exercício do Cargo Público.

Qual das seguintes afirmações descreve a principal MOTIVAÇÃO para você trabalhar no serviço público?	Respostas	Sim	Não
	Salário acima da média.	0,00	100,00
	Estabilidade.	3,85	96,15
	Trabalhar pelo interesse público.	69,23	30,77
	Ajudar o desenvolvimento do município.	80,77	19,23
	Gosto pela política.	30,77	69,23
	Não encontrei outro tipo de emprego.	0,00	100,00
	Outros.	0,00	100,00

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Segundo Maximiano (2000), a palavra motivação (derivada do latim *motivus*, *movere*, que significa mover) indica o processo pelo qual um conjunto de razões ou motivos explica, induz, incentiva, estimula ou provoca algum tipo de ação ou comportamento humano. Assim, motivação pode ser explicada como um motivo que leva a ação, ou seja, é tudo aquilo que leva a pessoa a assumir determinado comportamento.

Para Dubrin (apud BERGAMINI, 2008), a motivação é uma das mais poderosas forças, na medida em que as pessoas se esforçam para atingir uma meta que trará satisfação de suas necessidades. Para ele o autointeresse representa uma “força motriz” e para Levy-Leboyer (apud BERGAMINI, 2008, p. 108) “Por motivação entende-se se ao mesmo tempo a direção e amplitude das condutas”.

Para 80,77 % dos gestores públicos municipais pesquisados, a principal motivação para o exercício do cargo público está relacionada ao interesse de ajudar no desenvolvimento dos municípios. Essa necessidade de buscar o desenvolvimento municipal pode ser satisfeita através do serviço público, pois ele é orientado, sobretudo, por teorias democráticas de cidadania (DENHARDT; DENHARDT, 2007) e possui especial preocupação com a conexão entre cidadãos e seus governos, promovendo abordagens alternativas de gestão e desenho organizacional.

Para 69,23 % dos prefeitos um fator motivacional é o trabalho pelo interesse público, dessa visão surge à necessidade de distinguir não só o público do privado, mas também o administrador público do ser político, visando a proteger o Estado da corrupção, do empreguismo e do nepotismo, transformando a “organização burocrática sua principal estratégia para alocar recursos e produzir o bem público” (SALM; MENEGASSO, 2006, p.6).

Observa-se ainda que apesar do acesso ao cargo representativo de prefeito se dar por meio de disputa na arena política, apenas 30,77 % afirma ter gosto por ela. Deste modo, os dados revelam que os fatores motivacionais associados a esse cargo representativo estão mais

associados a uma consciência e espírito público. Para Frederickson, (1997) a interação e engajamento com os cidadãos é o que enobrece e dá propósito ao serviço público, tornando-o substancialmente distinto da administração privada, com origem em tradições mais humanísticas que caracterizam a teoria da administração pública.

As percepções de repercussão da gestão junto a população serão apresentadas na Tabela 22.

Tabela 22 - Percepção dos gestores quanto ao tempo e às repercussões da gestão junto à população.

	Respostas	Sim	Não
	No seu modo de pensar, qual atividade da gestão pública apresenta as maiores repercussões negativas junto a população?	Finanças	0,00
Compras		3,85	96,15
Planejamento		7,69	92,31
Gestão de Pessoas		15,38	84,62
Transparência		0,00	100,00
Obras		30,77	69,23
Serviços públicos		69,23	30,77
Desconheço		3,85	96,15
Em quanto tempo, você acredita que as ações e políticas planejadas e desenvolvidas na sua gestão terão resultados efetivos?		Imediatamente.	19,23
	Entre 1 a 4 meses.	7,69	92,31
	Entre 4 e 8 meses.	15,38	84,62
	No mínimo em um ano.	50,00	50,00
	Mais de 2 anos.	26,92	73,08

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

No que tange ao entendimento de quais atividades de gestão mais repercutem negativamente junto à população, 69,23 % dos gestores públicos acreditam que são os Serviços Públicos, 30,77 % acreditam que são as obras públicas e 15,38 % acreditam que são questões relacionadas à gestão de pessoas. Destaca-se que apenas 7,69 % dos gestores acreditam que questões relativas ao planejamento possam repercutir negativamente junto à população.

Ressalta-se que apenas 19,23% acredita que as ações desenvolvidas trarão resultados imediatos, 50% dos gestores acredita que o resultado se dará no mínimo em um ano e 26,92% acredita que obterá em resultados em tempo superior 2 anos.

Destaca-se que a qualidade percebida dos serviços públicos que são entregues a população e as obras públicas corresponde na prática a materialização da gestão. Os serviços públicos revelam em alguma medida o nível de eficiência da gestão que está sendo aplicada

sobre os recursos disponíveis, são em última análise o resultado de um processo prévio de planejamento e execução de diversos processos de gestão que conduzem a um resultado final.

Para De Toni (2002), no senso comum, a palavra "planejamento" está associada a alguns conceitos pejorativos sobre a atividade do planejamento ou sobre o papel dos planejadores. Mesmo em empresas privadas, o planejamento é visto como um processo abstrato dissociado da ação. Ainda para o autor, no setor público, a tradição do planejamento autoritário e tecnicista é, em parte, culpada pela rejeição. A frase tão usual "planejar é uma coisa, fazer é outra..." revela, com frequência, a ridicularização do esforço de planejamento na organização de sistemas públicos ou privados.

A percepção dos gestores públicos de que questões relacionadas ao planejamento pouco repercutem negativamente junto à população (7,69%) associada a percepção de que as ações desenvolvidas só trarão resultados efetivos de médio para longo prazo (50% e 29,92%) pode se constituir como um grave viés de decisão e induzir os gestores a relegar o planejamento a um segundo plano. A dicotomia "plano versus ação" opõe processos supostamente antagônicos, mas que, na verdade, são parte de um único momento: é na ação concreta que o plano é decidido e prova sua importância (DE TONI, 2002).

As Tabelas 23, 24 e 25, na sequência, evidenciam as percepções dos gestores quanto a inovação no setor público.

Tabela 23 - Percepção da Inovação no Serviço Público.

	Respostas	Sim	Não
	Em sua opinião, quando um gestor público tentar inovar nos processos de gestão ele corre o risco de:	Ser criticado pela sociedade.	61,54
Responder ao Ministério Público.		3,85	96,15
Ser mal interpretado.		38,46	61,54
Incorrer em ilegalidade.		3,85	96,15
Não obter ajuda.		19,23	80,77
Ser ineficiente.		0,00	100,00
Obter popularidade.		3,85	96,15
Obter retorno financeiro.		7,69	92,31
Ser eleito futuramente.		0,00	100,00
Ganhar prestígio e poder.		3,85	96,15
Ser taxado de oportunista		0,00	100,00
Não sei.		0,00	100,00

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Tabela 24 - Percepção dos gestores quanto ao resultado da gestão.

Pensando nos resultados do trabalho de sua prefeitura em um horizonte temporal de 10 anos. Qual afirmativa na sua visão está mais correta?	Respostas	Sim	Não
	O que for feito hoje será esquecido.	11,54	88,46
	Indiferente.	0,00	100,00
	Terá contribuído para a reputação do partido que estiver no governo.	11,54	88,46
	Terá causado algum impacto na cidade.	76,92	23,08
	Não sei.	0,00	100,00
	Nenhuma alternativa representa a minha opinião.	3,85	96,15

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Tabela 25 - Utilização de assessoria ou consultoria externa nos municípios.

Atualmente você se utiliza de alguma consultoria ou assessoria externa para a gestão de seu Município?	Respostas	Sim	Não
	Não		34,62
Sim		61,54	38,46

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Para se analisar o comportamento para a inovação na gestão pública municipal, triangulou-se os dados das tabelas 23, 24 e 25 e adotando-se com conceito a definição que traz a inovação como:

“Uma introdução intencional, dentro de um grupo ou organização, de ideias, processos, produtos ou procedimentos novos para a unidade, relevante de adoção e que visa gerar benefícios para o indivíduo, grupo, organização ou sociedade maior”.
West e Farr (apud ALENCAR, 1995, p.103).

De acordo com os dados da tabela 23 61,54% dos gestores municipais pesquisados acreditam que serão criticados pela sociedade se tentarem inovar. 38,46% acreditam que poderão ser mal interpretados em sua tentativa de inovação.

Van Gundy (apud ALENCAR, 1995, p. 104), ao analisar as diversas modalidades de barreiras à inovação, classificou-as em cinco grandes grupos: estruturais; sociais e políticas; processuais; de recursos; e individuais atitudinais. Analisando estes desdobramentos no contexto do serviço público, salientam-se as barreiras estruturais e sociais e políticas.

As barreiras sociais e políticas dizem respeito às normas e influências de poder dentro das organizações. É comum na cultura organizacional vigente no serviço público, a existência de normas e comportamentos que reforçam o conformismo, a relutância em comunicar ideias,

hostilidade para com a pessoa divergente e o cultivo generalizado da indiferença ou do medo da crítica (SOARES, 2009).

Quanto às barreiras estruturais são aquelas em que se destaca a formalização, ou seja, o grau em que a organização enfatiza o seguimento de regras e procedimentos no desempenho do papel de seus membros. Para se compreender as barreiras que retardam os comportamentos de inovação no serviço público, faz-se necessário resgatar brevemente a própria história da Administração Pública Brasileira. Para Faoro (1997), o Brasil colonial era dominado por um estamento patrimonial, e não senhorial, uma vez que sua renda não era proveniente da terra, essa elite, governava o país não distinguindo o patrimônio público do privado. Este foi o período definido por diversos autores como patrimonialista.

Resumidamente, ao final dos anos 30, a administração burocrática surge no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços. A administração pública burocrática nasce como forma de combater as práticas patrimonialistas. Trata-se de um modelo no qual a administração pública passa a ter como referência a obediência à lei e, como objetivo, servir ao Estado. Chiavenato (2008) afirma que “os controles administrativos, visando a evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre a priori”. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas.

Neste sentido, a inovação é vista como uma brecha do sistema, em que o particular usufrui do Estado em seu favor. Por isso, não é uma prática recorrente por parte dos agentes públicos e pode ser tida como incipiente. No inconsciente coletivo⁹ que se reproduz na construção da cultura organizacional das instituições públicas a inovação assume um caráter exclusivamente individualista, tão somente para aumentar as oportunidades de exploração do poder público pelos clientelistas. Contudo, na atualidade a sociedade de modo geral vem pressionando os gestores públicos a construir um ambiente de inovação dentro das organizações públicas e isso pode representar um dilema para os gestores.

Os dados revelam ainda que 76,92 % dos gestores acreditam que suas ações presentes terão algum impacto futuro no município e 61,54 % faz uso de consultorias externas para a gestão. O uso de consultorias pode estar indicando uma tentativa dos gestores públicos de

⁹ Segundo o conceito de psicologia analítica criado pelo psiquiatra suíço Carl Gustav Jung, é a camada mais profunda da psique. Ele é constituído pelos materiais que foram herdados, e é nele que residem os traços funcionais, tais como imagens virtuais, que seriam comuns a todos os seres humanos. O inconsciente coletivo também tem sido compreendido como um arcabouço de arquétipos cujas influências se expandem para além da psique humana.

retirar o caráter individualista das suas ações de inovação, buscando mais legitimidade junto a população ao buscar assessoria externa.

As Tabelas 26 e 27 que serão apresentadas a seguir demonstram a percepção dos gestores públicos sobre a importância das relações interorganizacionais.

Tabela 26 - Percepção dos gestores quanto às relações interorganizacionais com a AM CENTRO.

Quais os principais motivos de sua participação na AM Centro?	Respostas	Sim	Não
	É uma obrigação institucional assumida pela prefeitura antes da minha gestão.	19,23	80,77
	Sinto que me capacita como gestor.	30,77	69,23
	É uma fonte de informação e troca de experiências.	80,77	19,23
	É onde busco parceria para iniciativas de inovação.	19,23	80,77
	Há forte cobrança de meus pares pela participação de todos os gestores da região.	0,00	100,00
	Entendo como importante para o meu município e para a região.	69,23	30,77
	Entendo como importante para a minha gestão.	53,85	46,15
	Há forte cobrança da sociedade organizada pelo fortalecimento de parcerias.	0,00	100,00
	Todas as alternativas anteriores podem explicar a minha motivação.	11,54	88,46

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Tabela 27 - Percepção dos gestores quanto às relações interorganizacionais com o COREDE CENTRO.

Como vê a relevância e atuação dos COREDES para o desenvolvimento da gestão pública dos municípios?	Respostas	Sim	Não
	Irrelevante	7,69	92,31
	Pouco relevante	30,77	69,23
	Indiferente	3,85	96,15
	Relevante	42,31	57,69
	Muito relevante.	15,38	84,62

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

As Tabelas 26 e 27 são analisadas conjuntamente para melhor compreensão da percepção dos gestores quanto às relações interorganizacionais e seus atores no contexto da gestão pública municipalizada.

Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES foram criados pela Lei nº. 10.283, de 17 de outubro de 1994 e regulamentados pelo Decreto nº. 35.764, de dezembro de 1994. Conforme o estabelecido na Lei, eles têm por objetivo: - a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; - a integração dos recursos e das ações do governo na região; - a melhoria da qualidade de vida da população; - a distribuição equitativa da riqueza produzida; - o estímulo à permanência do homem em sua região; - a preservação e recuperação do meio ambiente. São em síntese, fóruns públicos de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visem ao desenvolvimento regional, conta a representação dos municípios sendo aberto à participação da sociedade civil.

Já a AM CENTRO é a associação formada e mantida pelos municípios que compõem a região centro do Estado do RS. A associação caracteriza-se por discutir questões administrativas e operacionais, bem como as demandas específicas da gestão dos municípios associados. A AM Centro é em síntese um fórum de discussão dos prefeitos dos municípios associados, sendo um fórum com caráter particular de participação e associação.

Em relação aos principais motivos de participação das prefeituras na AM CENTRO, 80,77 % afirma ser uma fonte de informação e troca de experiências, 69,23 % entende a participação como importante para o município ao qual representa e para a região como um todo e 53,85 % vê a participação como importante para a sua gestão em particular.

Pontua-se que o desenvolvimento de ações conjuntas visando objetivos coletivos é a base do conceito de cooperação entre organizações. A cooperação entre as organizações surge na gestão como consequência da necessidade dos agentes atingirem seus objetivos individuais, ou seja, a colaboração procura resultados que seriam impossíveis ou difíceis de serem atingidos de modo individual (MIGUELETTO, 1998).

Etzione (1974) argumenta que a cooperação numa organização social pode ser conseguida de várias maneiras, e uma delas sugere que os sujeitos, poderiam cooperar em razão de um cálculo custo - benefício ou benefício individual. Verificam-se nos dados coletados que apesar da participação na AM Centro representar para os gestores uma fonte de informação e troca de experiências (80,77%), apenas 30,77 % considera que a participação traga aprimoramento pessoal como gestor.

Ainda para Etzione (1974) existe também a cooperação tradicionalmente percebida pelas organizações normativas. Neste caso a “Administração” faz uso do poder exercido por meio da utilização de símbolos, de prestígio e de status, e a participação dos sujeitos se consolida em razão de uma compreensão positiva de que eles possuem importância, necessidade e inclusive a obrigação de sua colaboração com tal poder. Nesse sentido, os

dados sugerem que o interesse de participação está mais relacionado a uma representação formal do cargo ocupado, pois para 53,85% a participação é importante para a sua gestão individual.

No que se refere à participação no COREDE verifica-se que 42,31 % consideram relevante, 15,38 % considera muito relevante e 30,77 % pouco relevante. As razões identificadas nas respostas qualitativas que contribuem para analisar a questão foi de que os fatores associados a irrelevância foi manifestadamente o caráter político deste Conselho. Não obstante apesar da importância conceitual do COREDE na definição de políticas públicas, e de seu caráter institucional, assegurado pela legislação que o criou, se observa que este conselho não exerce expressiva influência na percepção que os gestores têm de cooperação inter organizacional.

Nesta questão é necessário observar que a literatura especializada tem revelado as razões ou motivações para empreender ações de cooperação, bem como alguns fatores de sucesso e elementos facilitadores dos relacionamentos interorganizacionais. Destaca-se desse modo que as razões são condições necessárias, porém não suficientes para desenvolver os relacionamentos. Por isso propõe-se que os relacionamentos cooperativos apresentam motivos para serem concebidos, os quais por si só não promovem a inter cooperação, apenas despertam o interesse (ELLWANGER, 2012).

4.2 Tangibilização do limpe nas práticas gerenciais e análise da governança pública

Desde a Constituição Imperial de 1824 aparecem as primeiras referências e preocupação com a Administração Pública. Contudo, foi na Constituição de 1988 que se retrataram as atividades administrativas a serem desenvolvidas pelo Estado contemporâneo, traduzindo a realidade socioeconômica vigente.

Modernamente, a função administrativa pública não se acaba na dinâmica burocrática sublegal. A análise das normas e regulamentos que regem a conduta do administrador público deixa claro que esta não é uma função apolítica. Por isso, constitucionalizou-se a Administração Pública. Assim, do ponto de vista político é essencialmente na constituição, e não em outra função estatal, que o Estado mostra-se liberal ou social, presente ou ausente, eficiente ou ineficiente, ético ou corrupto (CARMEN ROCHA, 1994).

A Carta de 1988 estabeleceu os princípios fundamentais da Administração Pública, fixou regras de atuação em temas específicos e dispôs a respeito do regime de trabalho público. Em síntese, foi nela que se estabeleceu o sistema jurídico administrativo brasileiro em seus princípios e subprincípios que originaram as regras infraconstitucionais, os quais se constituem, no dizer de Hely Meirelles (1994, p. 82), nos fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, nos sustentáculos da atividade pública.

Por estas razões, importa-nos, examinar, do ponto de vista técnico a efetiva prática gerencial que materializa e concretiza os princípios constitucionais dentro dos municípios pesquisados. Destaca-se que os dados apresentados com exceção das Tabelas 28 e 29 (que revelam a percepção dos gestores quanto a aplicabilidade dos princípios constitucionais-LIMPE) foram coletados á partir do *check list* desenvolvido para analisar o nível de governança nos municípios pesquisados.

Na Tabela 28 apresenta-se a visão dos gestores acerca do LIMPE.

Tabela 28 - Conhecimento dos gestores dos princípios constitucionais direcionadores da Administração Pública Brasileira.

Quanto aos princípios do direito administrativo que estão na constituição e que orientam a atuação de políticos e administradores que atuam no setor público, cite os que você conhece:	Respostas	Sim	Não
	Desconheço		0,00
Legalidade		92,31	7,69
Impessoalidade		88,46	11,54
Moralidade		92,31	7,69
Publicidade		92,31	7,69
Eficiência		88,46	11,54

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Sobre o conhecimento dos gestores públicos acerca dos princípios constitucionais, observa-se que de acordo com a Tabela 28, 100% dos gestores conhecem os princípios sendo que 92,31% conhecem os princípios da legalidade, moralidade e publicidade, 88,46% declaram conhecer os princípios da impessoalidade e da eficiência.

A próxima Tabela busca apresentar a percepção dos gestores quanto as possibilidades de aplicação concreta do LIMPE.

Tabela 29 - Percepção dos gestores quanto à aplicabilidade dos princípios constitucionais.

	Respostas	Concordo totalmente	Concordo	Indiferente	Discordo	Discordo totalmente
Quanto aos mesmos princípios marque a alternativa que mais se aproxima da sua opinião como gestor público municipal:	Agir conforme lei determinada é o mais importante na gestão pública.	53,85	46,15	0,00	0,00	0,00
	É possível agir sempre com impessoalidade em qualquer caso.	19,23	50,00	7,69	19,23	3,85
	A moralidade é sempre possível na gestão pública.	46,15	42,31	3,85	7,69	0,00
	A transparência e a divulgação devem ser prioridades na gestão pública.	57,69	26,92	11,54	0,00	3,85
	Ser eficiente é o que mais importa para a população.	34,62	34,62	3,85	19,23	7,69
	A eficiência nem sempre é possível na gestão pública.	11,54	65,38	3,85	15,38	3,85
	Em cada caso há um princípio mais importante é preciso considerar caso a caso.	23,08	38,46	15,38	15,38	7,69
	Todos têm alguma importância e aplicação em qualquer caso.	42,31	42,31	15,38	0,00	0,00

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Ao se testar as percepções quanto à aplicabilidade dos princípios, observa-se que existem dispersões e variações no entendimento quanto as suas aplicabilidades aos casos concretos se confrontados com os dados que apontam para o nível de conhecimento abstrato dos mesmos princípios.

Conforme Tabela 28 92,31% dos gestores afirmam conhecer o princípio da legalidade, todavia, apenas 53,85 % concordam que sempre será possível agir conforme a lei. O mesmo percentual de 92,31% afirma conhecer o princípio da moralidade, e apenas 46,15% acredita que sempre possível agir com moralidade. Dos 92,31% que conhecem o princípio da publicidade, 57,91% concordam totalmente com a afirmação de que esta deve ser uma prioridade na gestão pública. Observa-se ainda que dos 88,46% dos gestores que declaram conhecer o princípio da impessoalidade na gestão pública, apenas 19,23% afirmam que é sempre possível agir com impessoalidade.

No que tange ao princípio da eficiência 88,46 % afirmam conhecê-lo, entretanto, 65,38% concorda com a afirmação de que ser eficiente nem sempre é possível em se tratando de gestão pública. Ainda sobre a eficiência no serviço público 69,24 % concorda ou concorda plenamente que a eficiência não é o que mais importa para a população.

Destaca-se que quando se analisa os princípios constitucionais em seu conjunto (LIMPE) a percepção quanto as suas aplicabilidades fica mais dispersa em relação a suas aplicabilidades isoladas em casos concretos, pois se observa que apenas 23,08 % concorda

totalmente que em cada caso há um princípio mais importante a ser considerado, 38,46 % concorda com esta afirmação e 15,38% é indiferente ou discorda.

Observa-se ainda que os princípios quando pensado em seu conjunto e em um nível ainda mais abstrato, tem se que 84,62 %, (somados os 42,31% que concordam totalmente com os 42,31% que concordam) percebe que todos os princípios têm importância e aplicabilidade em qualquer caso. Este somatório aproxima-se mais dos níveis de conhecimento que os gestores têm de cada princípio apontados na tabela 28. Este dado pode revelar um alto nível de conscientização em relação à importância dos princípios constitucionais, mas se comparados aos dados levantados quanto à aplicabilidade dos princípios em contextos concretos e específicos pode indicar que existe uma dificuldade de traduzi-los na prática gerencial.

Apresentadas as percepções dos gestores públicos especificamente quanto ao LIMPE, é indispensável apresentar os resultados efetivamente encontrados nas práticas gerenciais de governança para cada uma das categorias de análise. Nas páginas seguintes são apresentados os resultados referentes à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que se originaram a partir da aplicação do instrumento de análise desenvolvido.

4.2.1 Análise da Legalidade

O princípio da legalidade nasce com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais e coletivos. Isso porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

A Tabela 30 tem o objetivo de analisar as questões que envolvem o princípio da legalidade nos municípios, neste sentido a análise das leis e normas que regem as práticas de gestão, desdobraram a legalidade em 6 (seis) pautas básicas: 1) lei de acesso a informação, 2) monitoramento sistemático das licitações municipais, 3) monitoramento sistemático de recursos humanos, 4) cumprimento dos limites de endividamento estabelecidos pela LRF, 5) monitoramento sistemático das receitas e despesas dos municípios e realização e 6) divulgação de estudos sobre as atividades de gestão de interesse público no município.

Tabela 30 - Análise da legalidade nos Municípios de Mesorregião Centro Ocidental Riograndense.

Variáveis	Respostas	Verifica-se	Verifica-se parcialmente	Não se verifica
Pratica as recomendações da lei de acesso a informação? (Lei 12.527 art.3)	Antecipam a produção e disponibilizam pró ativamente informações a sociedade?	48,39	35,48	16,13
	Possui pessoa responsável, procedimento ou canal estruturado ao cidadão que deseja formular pedido de acesso à informação? SIC (art. 9- I)	38,71	12,90	48,39
Monitora sistematicamente as licitações municipais?	Há meios de o cliente cidadão ter acesso público aos processos licitatórios em andamento (Lei 12.527 § 4)	70,97	19,35	9,68
	Possui um setor de compras estruturado com quadro fixo?	70,97	25,81	3,23
	Existem fluxogramas ou manuais de compras estruturado e público?	6,45	12,90	80,65
	Existe planejamento estrutural de compras?	29,03	29,03	41,94
Monitora sistematicamente os recursos humanos?	Possui sistema informacional de controle de jornada de trabalho?	54,84	19,35	25,81
	Possui banco de competências mapeado?	12,90	3,23	83,87
	Possui e disponibiliza sistema informacional ou estatístico sobre percentual de faltas, licença, afastamentos? (boletim de pessoal)	48,39	19,35	32,26
Cumpra os limites estabelecidos pela LRF no que tange ao endividamento público?(art.48 LRF)	Adota sistema integrado de Adm financeira (art.48 LRF)	93,55	3,23	3,23
	Disponibiliza acessivelmente os relatórios determinados pelo art. 52 da LRF (RREO e RGF)?	80,65	6,45	12,90
Monitora sistematicamente as receitas e despesas do município? (art.48 LRF)	Possui mecanismo de liberação em tempo real de receita arrecada e despesa realizada, a exemplo de impostômetros ou Portal da transparência?	64,52	3,23	32,26
Realiza e divulga estudos relativos a atividades governamentais e empresariais de interesse da comunidade?(art.48 LRF)	Disponibiliza de forma fácil e transparente os Planos orçamentários, LDO?	35,48	9,68	54,84
	Disponibiliza prestação de contas com seus respectivos pareceres do TCE?	9,68	9,68	80,65

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A Lei nº. 12.527/2011 regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público.

Quanto a garantia legal que os cidadãos dispõem ao acesso a informação, verifica-se que 48,39 % das prefeituras da Mesorregião centro ocidental Rio-grandense disponibilizam o serviço, 35,48% encontram-se em fase de implementação e em 16,31% das prefeituras não se verifica o serviço. Destaca-se ainda que ao se testar o serviço de Informação ao Cidadão - SIC prestado pelas 31 (trinta e uma) prefeituras pesquisadas, apenas 6 (seis) prefeituras deram retorno as consultas realizadas, totalizando um percentual de 19,35% de atendimento efetivo.

Licitação é o procedimento administrativo formal para contratação de serviços ou aquisição de produtos pelos entes da Administração Pública direta ou indireta. No Brasil, as licitações devem ser realizadas por entidades que façam uso de dinheiro público. O processo é regulado pelas leis 8.666/93 e 10.520/022. No que se refere ao monitoramento das compras públicas, 70,97 % das prefeituras possuem um setor específico de compras com quadro fixo de pessoal e disponibilizam de forma fácil e acessível os meios de o cliente cidadão ter acesso público aos processos licitatórios em andamento. Contudo, apenas 6,85% das prefeituras disponibilizam um manual público de como fornecer ou solicitar os serviços destes setores.

Observa-se que salvos os casos previstos em leis de contratações temporárias e cargos de livre nomeação e exoneração até o limite permitido por lei, todos os servidores públicos que fazem parte do quadro fixo da organização são contratados por meio de concurso público conforme determina a Constituição Federal. É necessário esclarecer também que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (CF, Art. 39). Neste sentido a constituição delegou a competência específica para que estes entes possam legislar sobre questões infraconstitucionais que regulem a carreira e o monitoramento de seu quadro de pessoal.

Feito este esclarecimento, presume-se que não haveria meios de investigar a legalidade destas contratações, (uma vez que não haveria mérito em investigar fraudes). Então, neste estudo, assume-se que as contratações abordadas são feitas em total legalidade, conforme determina a lei maior. Procurou-se, deste modo, concentrar os esforços em investigar práticas gerenciais que seriam possíveis para prefeituras programar e executar, considerando que tais práticas gerenciais estivessem dentro de sua competência de legislar e criar regulamentos aplicáveis a gestão de pessoas dentro das prefeituras e ainda que a utilização destas práticas conduzisse ao monitoramento ético e sistemático de pessoas.

Assim, observou-se que no que se refere ao monitoramento e gestão de pessoas 54,84% dos municípios possuem sistemas informacionais de controle de jornada de trabalho, 48% possui e disponibiliza sistema informacional ou estatístico sobre percentual de faltas,

licença, afastamentos (boletim de pessoal) e 12,9 % possuem banco de competências mapeado.

No que se refere aos limites de endividamento, ressalta-se que de acordo com as informações disponibilizadas no site do TCE, até o momento da análise dos dados desta pesquisa nenhum dos 31 municípios pesquisados havia atingido os limites de endividamento estabelecidos nos artigos 19 e 20 da LRF.

De acordo com dados disponibilizados no sítio eletrônico do Tribunal de contas do Estado - TCE, no que versa sobre os 31 municípios que compõem a Mesorregião centro ocidental Riograndense é possível verificar que desde o exercício de 2012 o TCE analisou e disponibilizou parecer sobre as contas públicas de 62 % dos municípios (19 municípios).

Destaca-se que dos 19 municípios que já tiveram suas contas apreciadas, 57,89 % (11 municípios) receberam pareceres desfavoráveis ou irregulares em suas prestações de contas.

Quanto as recomendações legais para adoção de sistemas integrados de gestão financeira, verifica-se neste quesito que 93,55 % das prefeituras adotam sistema integrado de Administração financeira e 80,65 % das prefeituras disponibiliza acessivelmente os relatórios determinados pelo artigo 52 da LRF quais sejam RREO e RGF, destaca-se ainda que 64,52 % possuem mecanismo de liberação em tempo real de receita arrecada e despesa realizada, a exemplo de impostômetros ou portal da transparência.

No que toca a realização e divulgação de atividades governamentais de interesse da comunidade, observa-se que 54,84% dos municípios não disponibilizam de forma de forma fácil e transparente os Planos Orçamentários, (PPA, LDO e LOA) conforme recomendados pela LRF e 80,65% dos municípios não disponibiliza a prestação de contas com seus respectivos pareceres do TCE quando já disponibilizados pelo referido tribunal.

4.2.2 Análise da Impessoalidade

A impessoalidade como princípio constitucional, pode ser vista sob dois enfoques: primeiramente significa vedação a tratamentos diferenciados e a favorecimentos pessoais e em síntese o que se busca garantir com este princípio é que o administrador público, ao gerir o patrimônio da coletividade deva tratar todos de maneira igualitária. O gestor público só pode atingir um fim, que é o interesse público, e no atendimento do interesse público, ele não pode atender a interesses privados de determinadas pessoas ou grupos econômicos. Na

segunda abordagem, o administrador público atua em nome do Estado; e quando o administrador atua na satisfação do interesse público, não é ele, como pessoa física, que está atuando, mas, o próprio Estado.

Assim, por conta da impessoalidade, não pode o administrador público fazer propagandas pessoais ou assumir com pessoalidade os méritos da gestão. Neste sentido, a Tabela 31 tem o objetivo de analisar as questões que envolvem o princípio da impessoalidade nos municípios, a análise bibliográfica das leis e normas que devem reger as práticas de gestão, associadas as quatro perspectivas de análise definidas neste estudo desdobram a impessoalidade em 4 (quatro) perguntas básicas: 1) a prefeitura possibilita o direito das comunidades de influenciar as políticas públicas municipais? 2) possibilita isonomia de tratamento nas questões que envolvem o cidadão? 3) utiliza-se de técnicas para planejar e agilizar o investimento público? 4) possui política definida de ascensão profissional aos cargos de chefia?

Tabela 31 - Análise da impessoalidade nos Municípios de Mesorregião Centro Ocidental Riograndense.

Variáveis	Respostas	Verifica-se	Verifica-se parcialmente	Não se verifica
Possibilita o direito das comunidades de influenciar as políticas públicas municipais?	Realiza audiências para elaborar programas e políticas municipais?	35,48	3,23	61,29
	Possui os conselhos municipais e reúne-se com regularidade?	9,68	25,81	64,52
Possibilita isonomia de tratamento nas questões que envolvem o cidadão?	A propaganda das ações governamentais é impessoal e apartidária?	74,19	22,58	3,23
	Mapeia processos de atendimento ao cidadão?	0,00	3,23	96,77
Utiliza-se de técnicas para planejar e agilizar o investimento público?	Tem metodologia ou processo de orçamentação definido para apoio financeiro a projetos da comunidade?	3,23	9,68	87,10
Possui política definida de ascensão profissional aos cargos de decisão e chefia?	Possui algum organograma com descrição de cargos com atribuições e competências definidas? (Lei 12.527 art. 8 § 1o)	25,81	51,61	22,58
	Possui algum programa ou critério para contratação de servidores celetistas ou dos cargos comissionados de livre nomeação e exoneração?	61,29	29,03	9,68

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Quanto as possibilidade das comunidades influenciarem as políticas públicas municipais, observa-se que 61,29 % das prefeituras não realiza de forma sistemática audiências públicas. Os conselhos municipais são verificados em suas constituições plenas em apenas 9,68 % dos municípios em 25,8 % dos municípios verifica-se a existência parcial de conselhos municipais.

No que concerne à isonomia e impessoalidade de tratamento nas questões que envolvem o cidadão, observa-se que a propaganda das ações governamentais é adequada em 74,19 % dos municípios pesquisados, entretanto, ao que tange a impessoalidade no atendimento ao cidadão, observa-se que nenhuma prefeitura mapeia os processos de atendimento e que 3,26% mapeiam e informam parcialmente os processos de atendimento.

Quanto às técnicas para planejar e potencializar e distribuir o investimento público, verifica-se que apenas 3,27% das prefeituras apresentam metodologia ou processo de orçamentação definido para apoio financeiro a projetos das comunidades. No que tange a prestação de serviço público, verifica-se que 25,81 % das prefeituras possuem algum organograma com descrição de cargos com atribuições e competências definidas conforme dispõem a Lei 12.527 art. 8 § 1º.

No tocante as políticas definidas de ascensão profissional a cargos de decisão e chefia, contata-se que neste quesito que 25,81 % das prefeituras possuem algum organograma com descrição de cargos com atribuições e competências definidas conforme dispõem a lei 12.527 art. 8 § 1º e que 61,29 % das prefeituras possuem algum programa ou critério para contratação de servidores celetistas ou dos cargos comissionados de livre nomeação e exoneração.

4.2.3 Análise da Moralidade

Para Hely Lopes Meirelles (1964) é imprescindível existir o componente moral em todos os atos praticados pela administração pública, somente tendo validade os atos que observarem a legalidade e a moralidade. Destaca-se que inicialmente, se concebia a moralidade como medida ou desdobramento da legalidade, sendo que, com a evolução da teoria jurídico - administrativa, conclui-se pela necessidade de se demarcar os contornos e abrangência de cada um dos referidos princípios.

Neste sentido, a Tabela 32 tem o objetivo de analisar as questões que envolvem o princípio da moralidade nos municípios. A análise bibliográfica das leis e normas que devem

reger as práticas de gestão, associadas as quatro perspectivas de análise definidas neste estudo desdobram a impessoalidade em (cinco) perguntas básicas: 1) a prefeitura monitora sistematicamente os processos judiciais abertos contra gestores de recursos públicos? 2) a prefeitura monitora sistematicamente as diárias e ajudas de custo? 3) a prefeitura monitora sistematicamente os gastos dos diferentes setores? 4) a prefeitura monitora sistematicamente a arrecadação das receitas do município? 5) a prefeitura avalia de forma sistemática a efetividade e qualidade do gasto público?

Tabela 32 - Análise da moralidade nos Municípios de Mesorregião Centro Ocidental Riograndense.

Variáveis	Respostas	Verifica-se	Verifica-se parcialmente	Não se verifica
Monitora sistematicamente os processos judiciais abertos contra gestores de recursos públicos?	Disponibiliza de forma acessível quantitativamente os processos judiciais abertos?	3,23	3,23	93,55
	Disponibiliza de forma acessível qualitativamente sobre a situação dos contratos públicos?	48,39	25,81	25,81
Monitora sistematicamente as diárias e ajudas de custo?	Disponibiliza de forma acessível e transparente o quantitativo de diárias e ajudas de custo de cada setor?	19,35	3,23	77,42
	Disponibiliza de forma acessível a informação qualitativa do uso de diárias e ajuda de custo?	9,68	9,68	80,65
Monitora sistematicamente os gastos dos diferentes setores?	Disponibiliza informações Quantitativas e setorizadas de despesa?	51,61	12,90	35,48
	Disponibilizada informações qualitativas e setorizadas de despesa?	48,39	12,90	38,71
Monitora sistematicamente a arrecadação das receitas do município?	Disponibiliza relatórios com a estimativa de arrecadação?	77,42	12,90	9,68
	Disponibiliza relatórios mensais e ou consolidados que permitam a comparação entre previsão, arrecadação e gasto?	67,74	16,13	16,13
Avalia de forma sistemática a efetividade e qualidade do gasto público?	Promove seminários, fóruns, entre servidores de diferentes setores para avaliar o gasto setorial?	32,26	41,94	25,81

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Quanto ao monitoramento sistemático dos processos judiciais abertos contra gestores de recursos públicos, observa-se que 93,55% dos municípios não disponibilizam quantitativamente e de forma acessível e pro ativa os processos judiciais abertos que envolvem a gestão pública municipal, 3,25 % disponibiliza parcialmente e apenas 3,25 % disponibiliza de forma satisfatória. Já no que se refere à situação dos contratos públicos, 48,39% dos municípios disponibiliza de forma acessível qualitativamente sobre a situação dos

contratos públicos. Em, 25,81% verifica-se parcialmente e em 25,81% não se verifica a prática.

No monitoramento sistemático das diárias e ajudas de custo, verifica-se que 77,42% dos municípios não disponibilizam de forma acessível e transparente o quantitativo de diárias e ajudas de custo de cada setor, 19,35% das prefeituras analisadas disponibiliza e 3,25% das prefeituras disponibilizam de forma parcial. Abordando a mesma questão de forma qualitativa observa-se que 80,65 % das prefeituras não disponibilizam a informação qualitativa do uso de diárias e ajuda de custo para a população do município e 9,68 % disponibiliza ou disponibiliza de forma parcial, respectivamente.

No monitoramento sistemático dos gastos dos diferentes setores, destaca-se que quanto a divulgação do gasto setorial, 51,6% das prefeituras disponibiliza informações quantitativas e setorizadas de despesa. Ao se abordar a mesma questão de forma qualitativa, observa-se que o percentual cai para 48,39 % das prefeituras que disponibilizam as informações qualitativas e setorizadas de despesa do município.

No monitoramento sistemático da arrecadação das receitas do município, verifica-se que quanto à disponibilização de relatórios com a estimativa de arrecadação, verifica-se esta prática em 77,42 % dos municípios. Verifica-se ainda que em 67,74 % dos municípios os relatórios mensais disponibilizados permitem a comparação entre previsão, arrecadação e gasto do município.

No que tange a avaliação sistemática da efetividade e qualidade do gasto público, ressalta-se que a mesma é uma prática fortemente recomendada pela LRF, sendo uma prática bastante recente na gestão financeira das organizações públicas. Os dados mostram que é uma prática que deverá demonstrar crescimento significativo no futuro próximo, pois se verifica que 41,94 % dos municípios promovem seminários, fóruns, entre servidores de diferentes setores para avaliar o gasto setorial e em 32,36% esta prática já pode ser identificada.

4.2.4 Análise da Publicidade

O princípio da publicidade, de essência republicana, traz em seu núcleo a ideia de que todos os atos e negócios em que a Administração Pública tomar parte devam ser de conhecimento de toda a sociedade, face ao agir do Estado, tanto em nível político quanto no administrativo, e deve ser sempre motivado por razões de interesse público.

A Tabela 33, abaixo tem o objetivo de analisar as questões que envolvem o princípio da publicidade nos municípios, da análise bibliográfica das leis e normas que devem reger as práticas de gestão, associadas as quatro perspectivas de análise definidas neste estudo desdobram a impessoalidade em 4 (quatro) perguntas básicas: 1) a prefeitura populariza ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos? 2) a prefeitura produz e distribui com regularidade relatórios de gestão? 3) a prefeitura divulga em sítios eletrônicos relatórios regulares de arrecadação e a programação do gasto? 4) o sitio eletrônico possui informações e elementos que sinalizem a transparência da governança pública?

Tabela 33 - Análise da Publicidade nos Municípios de Mesorregião Centro Ocidental Riograndense.

Variáveis	Respostas	Verifica-se	Verifica-se parcialmente	Não se verifica
Populariza ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos?	Potencializa ou consulta os conselhos municipais nas decisões administrativas?	16,13	16,13	67,74
	A propaganda das ações governamentais é adequada à sociedade?	77,42	22,58	0,00
Produz e distribui com regularidade relatórios de gestão?	As informações estão disponibilizadas de forma clara e em linguagem acessível ao cidadão?	64,52	25,81	9,68
Divulga em sítios eletrônicos relatórios regulares de arrecadação e a programação do gasto?	O conteúdo disponibilizado sinaliza transparência pública e informações relevantes ao controle social?	70,97	22,58	6,45
	Realiza audiências públicas para decisões que requerem a participação popular como orçamento público?	9,68	6,45	83,87
O sitio eletrônico possui informações e elementos que sinalizem a transparência da governança pública?	Existem campanhas, incentivo ou estímulo no sitio eletrônico ou por outros meios para o controle social?	6,45	16,13	77,42
	O sitio eletrônico atende as recomendações do governo federal para sítios eletrônicos governamentais?	6,45	93,55	0,00

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Quanto a popularização de ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos, observa-se que 67,74% das prefeituras não potencializam ou consultam os conselhos municipais nas decisões administrativas e 16,13% adota estas práticas de forma parcial. No que se refere à propaganda das ações governamentais de interesse e incentivo a participação cidadã 77,42% das prefeituras apresentam publicidade adequada à sociedade.

No que tange a produção e distribuição regular de relatórios de gestão, nota-se que das informações que estão disponibilizadas, 64,52 % das prefeituras disponibiliza relatórios de forma clara e em linguagem acessível ao cidadão e 25,81 % atende a este critério de forma parcial.

Quanto à facilidade de o cidadão ter acesso a informações relevantes sobre a gestão financeira, verifica-se que em 70,97 5 % das prefeituras, o conteúdo disponibilizado sinaliza transparência pública e informações relevantes ao controle social. Entretanto, destaca-se que 83,87% das prefeituras não realizam audiências públicas para decisões que requerem a participação popular como orçamento público, por exemplo.

No que tange a responsabilização e transparência da governança pública, para o aumento da participação dos cidadãos no controle social, observa-se que 77,42% das prefeituras não realizam ações ou campanhas de incentivo ou estímulo no sitio eletrônico ou por outros meios para incentivar a cultura do controle social.

Destaca-se que quanto aos sítios eletrônicos, apenas 6,45 % dos sites das prefeituras atendem plenamente as recomendações do governo federal para sítios eletrônicos governamentais.

4.2.5 Análise da Eficiência

Para Maria Sylvia Di Pietro (2011) o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. É importante ressaltar que a eficiência soma-se aos demais princípios, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, haja vista que será um bom administrador aquele que, agindo nos limites da legalidade e dentro do que preconiza a moral, exerce suas funções equilibrando os princípios norteadores da conduta pública.

Deste modo, a Tabela 34 tem o objetivo de analisar as questões que envolvem o princípio da eficiência nos municípios, da análise bibliográfica das leis e normas que devem reger as práticas de gestão, associadas as quatro perspectivas de análise definidas neste estudo desdobram a impessoalidade em 5 (cinco) perguntas básicas: 1) Possui algum programa, ação

ou canal para mediar satisfação do usuário dos serviços públicos prestados? 2) Possui manuais de procedimentos quanto aos processos rotineiros? 3) Avalia a qualidade do gasto público, suportados pela arrecadação de impostos, taxas e contribuições? 4) Articula-se com eficiência para captar recursos de programas federais para os municípios? 5) Possui algum programa de desenvolvimento de servidores?

Tabela 34 - Análise da Eficiência nos Municípios de Mesorregião Centro Ocidental Riograndense.

Variáveis	Respostas	Verifica-se	Verifica-se parcialmente	Não se verifica
Possui algum programa, ação ou canal para mediar satisfação do usuário dos serviços públicos prestados?	Disponibiliza ouvidoria, caixa de sugestões online ou livro de ocorrências?	25,81	12,90	61,29
	Disponibiliza serviços online ao cidadão?	16,13	9,68	74,19
	Possui e disponibiliza fluxogramas, organogramas, estatutos regimentos e demais informações a respeito de órgãos e atividades? (ambiente externo)	3,23	22,58	74,19
	Mede a satisfação dos usuários com os serviços públicos?	0,00	0,00	100,00
Possui manuais de procedimentos quanto aos processos rotineiros?	Tem controle sobre a movimentação e ajuste de pessoas entre setores/secretarias?	9,68	51,61	38,71
	Se utiliza de sistemas informacionais integrados que auxiliem na tomada de decisão? (SIGs)	90,32	9,68	0,00
	Disponibiliza informações gerenciais para servidores?	6,45	64,52	29,03
	Possui sistema de centralização e prazos de compras?	6,45	16,13	77,42
Avalia a qualidade do gasto público, suportados pela arrecadação de impostos, taxas e contribuições?	Promove capacitações e ferramentas junto aos responsáveis pela tomada de decisão e ordenadores de despesa?	67,74	22,58	9,68
	Faz reuniões e capacitações orientando os setores sobre procedimento de compras?	25,81	35,48	38,71
	Possui sistema de registro de preços?	67,74	9,68	22,58
	Se utiliza de pregão na maioria dos processos de compras?	58,06	19,35	22,58
Articula-se com eficiência para captar recursos de programas federais para os municípios?	Possui algum gabinete de projetos ou setor específico que atenda aos chamados de editais governamentais estaduais e federais?	12,90	87,10	0,00
Possui algum programa de desenvolvimento de servidores?	Possui descrição de cargos? (ambiente interno)	64,52	29,03	6,45
	Possui planos de carreiras dos servidores concursados?	25,81	67,74	6,45
	Avalia desempenho dos servidores?	6,45	9,68	83,87
	Possui programa formalizado de capacitação de servidores?	3,23	22,58	74,19

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Destaca-se que no que diz respeito às possibilidades do cidadão manifestar sua opinião quanto aos serviços públicos, que lhe são ofertados, nenhuma prefeitura possui mecanismos de medir a satisfação dos usuários com o serviço público. Apenas 25,81 % das prefeituras disponibilizam ouvidoria, caixa de sugestões *online* ou livro de ocorrências e 12,90 % disponibilizam parcialmente algum destes canais de comunicação e 61,29% não disponibiliza nenhum canal de comunicação.

Em relação à possibilidade de obter serviços disponibilizados na internet de modo *online* 74,19 % das prefeituras não oferecem este serviço, 9,68 % oferece de forma parcial e 16,13 % oferece serviços *online*. 74,19 % das prefeituras não possuem e não disponibiliza fluxogramas, organogramas, estatutos regimentos e demais informações a respeito de órgãos e atividades para os cidadãos que necessitam de atendimento, 3,23 % disponibiliza de forma parcial e 22,58 % das prefeituras estas ferramentas são disponibilizadas aos usuários de serviços públicos.

Quanto à existência de manuais de procedimentos de processos rotineiros, verifica-se que apenas 9,68 % das prefeituras têm controle sobre a movimentação e ajuste de pessoas entre setores/secretarias, 51,61 % possui controles parciais e em 38,71% não existe nenhum tipo de processo estruturado de controle. Cabe destacar que dentre os 51,61% que apresenta controles parciais, estes se referem a portarias de remoção que devem ser pesquisadas manualmente para se fazer levantamentos e relatórios quando necessários.

Em relação a sistemas informacionais 90,32 % das prefeituras se utilizam de sistemas informacionais integrados (SIGs) que auxiliem na tomada de decisão, todavia, observa-se que estes sistemas são restritos a determinadas posições hierárquicas pois , de acordo com os dados levantados, 64,52 % dos servidores públicos tem acesso parcial a este tipo de informação , 29,03 % das prefeituras disponibiliza informações gerenciais para servidores de forma parcial , sendo que somente 6,45% das prefeituras disponibiliza informações gerencias para os servidores públicos.

Quanto aos processos de compras no setor público municipal, observa-se que apenas 6,45 % das prefeituras possuem sistema de centralização e prazos de compras definidos e divulgados, 16,13% adota esta prática de forma parcial e 77,42% das prefeituras não adota esta prática na gestão de compras governamentais.

No que concerne à avaliação da qualidade do gasto público, suportados pela arrecadação de impostos, observa-se que 64,74 % das prefeituras promovem capacitações e ferramentas junto aos responsáveis pela tomada de decisão e ordenadores de despesa, 22,58 % das prefeituras promove estas práticas de forma parcial. Destaca-se que 25,81 % das

prefeituras fazem reuniões e capacitações orientando os setores sobre procedimento de compras e 35,48% adota estas práticas de forma parcial. Verifica-se ainda que 58,06 % das prefeituras se utilizam de pregão na maioria dos processos de compras e 67,74 % das prefeituras possui sistema de registro de preços para as compras governamentais.

No que se refere à articulação com as políticas macro econômicas e intergovernamentais, verifica-se que 12,90% das prefeituras possuem algum gabinete de projetos ou setor específico que atenda aos chamados de editais governamentais estaduais e federais e 87,10% das prefeituras realiza a atividade de forma parcial e desarticulada.

No que tange às investigações dos padrões de eficiência na gestão de pessoas, e desenvolvimento de servidores, verifica-se que 64,52 % das prefeituras possuem ferramentas como descrição de cargos (ambiente interno), 25,81% das prefeituras possui planos de carreiras dos servidores concursados e, 67,74% estão em fase de utilização parcial ou em fase de estruturação.

Destaca-se que apenas 6,45% das prefeituras avaliam desempenho dos servidores, fora da avaliação de estágio probatório, e 9,68% das prefeituras utiliza-se destas ferramentas de forma parcial, sendo que 83,87% das prefeituras não avaliam desempenho de seus servidores.

No que abrange as ações de capacitação formalizadas e institucionalizadas pelas prefeituras, observa-se que 74,19 % das prefeituras não têm programa formalizado de capacitação de servidores e 22,58% das prefeituras tem programas de capacitação parcialmente e estruturados para os servidores.

4.3 Análise da média dos fatores

Os princípios administrativos, que são as diretrizes da gestão pública, não devem estar somente na origem, mas também na continuidade das ações. São de certa maneira, normas de natureza estruturante da ordem jurídica que legitima a gestão pública, porque consagram valores culturalmente embasados da própria sociedade.

Os princípios da gestão pública são “exigências de otimização abertas a várias concordâncias, ponderações, compromissos e conflitos (CANOTILHO, 2003)”. O autor explica que enquanto a regra é aplicada e esgota seus efeitos, o princípio é otimizador ou concretizador, pois é aplicado ou densificado da melhor forma possível segundo as circunstâncias, e nunca exaure seus efeitos, pode sempre ser potencializado novamente.

Para a análise de como os princípios se materializam nas práticas gerenciais dentro das prefeituras criou-se uma escala que varia de 0 (zero) a 2(dois), foi então atribuído como resposta o valor 2 (dois) quando foi possível identificar integralmente dentro da prefeitura a prática gerencial investigada. Foi atribuído o valor 1 (um) quando foi possível identificar parcialmente a pratica gerencial e atribuído o valor (zero) quando não foi possível identificar a referida prática gerencial dentro das ações de gestão da prefeitura.

Explica-se que para cada fator analisado, podemos afirmar que quanto mais próximo de 2 (dois) o fator estiver , maior é o indicativo de que se verifica as práticas de gestão orientadas ao atendimento dos princípios constitucionais respectivos no ambiente organizacional das prefeituras.

A Tabela 35 apresenta as médias e o desvio padrão calculado para cada fator:

Tabela 35 – Média dos fatores (LIMPE).

Fatores	Média	Desvio padrão
Legalidade	1,32	0,25
Impessoalidade	1,09	0,28
Moralidade	1,24	0,26
Publicidade	1,07	0,25
Eficiência	1,06	0,16

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A Figura 23 expressa graficamente os níveis de governança pública calculados para cada fator:

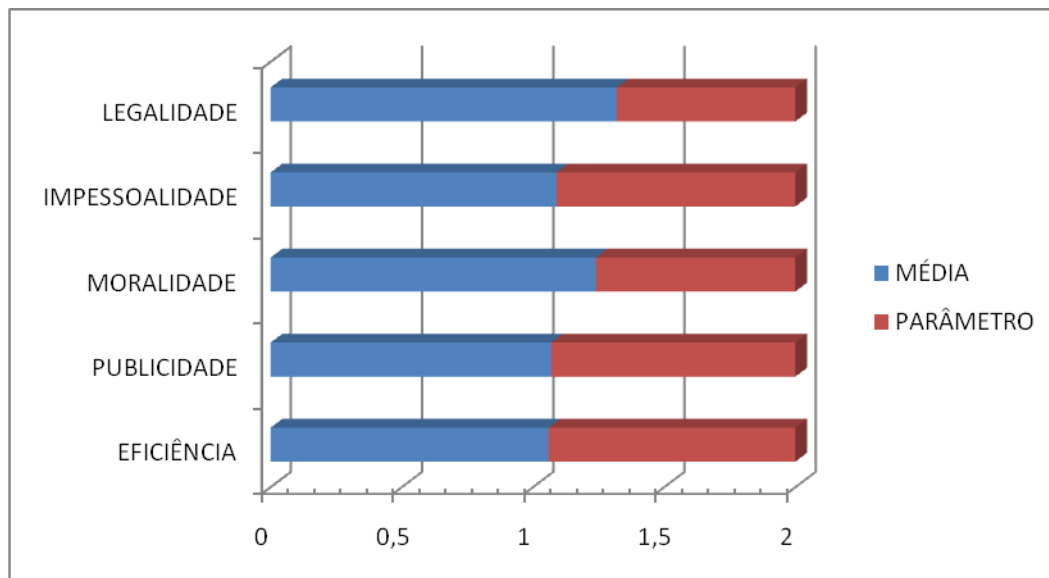


Figura 23 - Média dos fatores LIMPE.

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Observa-se que o fator que obteve maior média foi o princípio da legalidade com 1,32 de média e desvio padrão 0,25. É necessário expor que as ações vinculadas a este princípio em sua maioria não são discricionárias, são vinculadas, ou seja, o gestor deve executá-las por determinação legal sob pena de responsabilização na sua gestão. Desta forma, a vinculação a lei das ações de gestão necessárias ao cumprimento dos princípios pode explicar o fato de ser a maior média encontrada e o fator mais próximo do ponto 2(dois) categorizado como ideal.

Na sequência encontra-se o princípio da moralidade com média 1,24 e desvio padrão de 0,28. Observa-se que é o fator que mais se aproxima da média da legalidade. Um ponto interessante a observar a partir desta aproximação, refere-se à distinção entre moral e direito (moralidade e legalidade) exaustivamente discutida no campo filosófico do direito público por Emanuel Kant. Evidentemente, não se pretende aqui discutir tais distinções, contudo, para apreciar esta relação evidenciada nos dados, cabe-nos observar que para Bobbio (1997, pg. 54), pode-se concluir que a moral não é a ação coerente com o dever, mas cumprida pelo dever, diferente da ação conforme a legislação, que pode ser cumprida segundo uma inclinação ou interesse. Assim, quanto o sujeito atua de determinada maneira porque é seu dever, cumpre uma ação moral; quanto atua de maneira diversa, para adaptar-se à lei, a ação corresponde somente à forma legal, ao direito.

Em síntese, no que concerne a evidente aproximação dos fatores legalidade e moralidade na gestão pública dos municípios pesquisados, a maior elevação e a aproximação das médias destes dois fatores demonstra a associação entre estes dois conceitos (moral e

direito) muito discutidos no direito público e visivelmente refletidos nas práticas gerenciais dos municípios. Os dados sinalizam que se o gestor optar pela legalidade, haverá a tendência de elevar o nível de moralidade na gestão pública, uma vez que é a lei objetiva que define a moralidade consagrada pelos valores culturalmente embasados da própria sociedade.

Quanto ao fator impessoalidade este apresentou média calculada de 1,09 e desvio padrão 0,28. Este fator revela especificamente como o ordenamento dos fatores de produção do Estado estão sendo geridos e alocados para a satisfação do interesse da coletividade e não deslocados ao atendimento de interesses individuais ou particulares. Observa-se, portanto, que o fator não atinge a mesma média dos fatores legalidade e moralidade. O mesmo ocorre com os fatores publicidade e eficiência que atingiram respectivamente média calculada de 1,07 e 1,06 respectivamente.

Evidencia-se que à medida que os fatores vão se distanciando de critérios e determinações objetivas da lei e se tornando mais discricionários e abstratos para a compreensão dos indivíduos a média dos fatores vai também diminuindo. Neste sentido, cabe-nos fazer duas observações a respeito dessas evidências: a primeira diz respeito à capacidade dos gestores de internalizar e abstrair os significados práticos que os princípios constitucionais podem assumir dentro da gestão pública, ou seja, de que modo, eles podem se tornar práticas gerenciais. A segunda observação faz alusão à significância para a sociedade dos controles e diplomas legais que a administração pública pode adotar.

Os controles e instrumentos legais visam assegurar que a Administração Pública atue sempre em consonância com os princípios normativos que lhe são impostos, faz-se necessário que se sujeite ao controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de, ela própria, exercer controle sobre seus atos. Através de instrumentos de ação outorgados pelas legislações, os administrados podem provocar legitimamente o procedimento de controle, visando à melhoria qualitativa da gestão pública.

Assinala-se que ao conceber e predizer instrumentos de controle, a lei, acaba de certo modo tangibilizando os princípios constitucionais e simplificando tanto a tarefa do gestor quanto do próprio cidadão no dever de visualizar possíveis soluções para a melhoria do serviço público ofertado à sociedade. Todavia, o desenho de soluções possíveis aos problemas recorrentes aos serviços públicos e a eficiência da gestão não se restringem apenas à tarefa exclusivamente legal. Podem e devem surgir espontaneamente como ferramentas e práticas gerenciais dentro das organizações públicas mesmo que estas não estejam circunstanciadas na lei.

A análise dos dados evidencia que os fatores mais associados com leis pormenorizadas são os que representaram uma média de desempenho mais alta (legalidade com média 1,32 e moralidade com média 1,24), isso comunica claramente que as ações espontâneas em direção a uma gestão pública mais eficiente (1,06 e menor média observada) são menos frequentes do que as ações em direção a legalidade (maior média observada). Isso aponta para um desequilíbrio na manutenção dos princípios constitucionais dentro das prefeituras.

Ao se examinar a percepção dos gestores quanto aos princípios constitucionais, retomam-se os dados das Tabelas 28 e 29 para destacar-se que quando se analisa os princípios constitucionais em seu conjunto (limpe) a percepção quanto as suas aplicabilidades ficou mais dispersa em relação a suas aplicabilidades isoladas em casos concretos, pois se observou que apenas 23,08 % concorda totalmente que em cada caso há um princípio mais importante a ser considerado, 38,46 % concorda com esta afirmação e 15,38% é indiferente ou discorda.

Observa-se ainda que os princípios quando pensados em seu conjunto e em um nível ainda mais abstrato, tem se que 84,62 %, (somados os 42,31% que concordam totalmente com os 42,31% que concordam) percebe que todos os princípios têm importância e aplicabilidade em qualquer caso. Este somatório aproxima-se mais dos níveis de conhecimento que os gestores têm de cada princípio apontados na Tabela 28. Este dado pode revelar um alto nível de conscientização em relação à importância dos princípios constitucionais, mas se comparados aos dados levantados quanto à aplicabilidade dos princípios em contextos concretos e específicos pode indicar que existe uma dificuldade de traduzi-los na prática gerencial. A média dos fatores corrobora com a análise anterior da percepção que os gestores tem da aplicação dos princípios.

Por outro lado, a apreciação dos fatores motivacionais dos gestores públicos revela que 69,23% dos gestores trabalham pelo interesse público, então, pode se pensar que a menor incidência de práticas gerenciais espontâneas em direção a maior eficiência da gestão pública, pode estar correlacionada a um viés cognitivo, pois, salienta-se que 80,77% dos gestores está satisfeito ou totalmente satisfeito com o auto desempenho no cargo e esse alto nível de satisfação pode estar influenciado pela crença de que é suficiente para a gestão pública concentrar esforços gerenciais apenas atender a legislação.

Evidentemente outros aspectos podem caracterizar e explicar a menor incidência de ações gerenciais espontâneas tais como os dados da Tabela 12 (experiências de aprendizagem dos gestores) ou mesmo a Tabela 22(percepção dos gestores quanto a repercussão de gestão junto a população), entretanto, parece adequado estabelecer também uma relação com a

Tabela 23 que revela a percepção dos gestores quanto a inovação. Adverte-se que de acordo com os dados da referida tabela 61,54% dos gestores municipais pesquisados acreditam que serão criticados pela sociedade se tentarem inovar e 38,46% acreditam que poderão ser mal interpretados em sua tentativa de inovação.

Por fim, é importante ressaltar que não se pode desconsiderar que a cultura organizacional reproduz de certo modo a cultura social, e que no inconsciente coletivo do Brasil, paira o senso e por vezes a discussão de que não são necessárias mais leis e que a legislação não vai melhorar o país. A título de exemplificação, deste fenômeno, resgata-se da cultura popular a frase de uma conhecida canção da música popular brasileira: "A lei não basta, os lírios não nascem da lei" do célebre poeta Carlos Drummond de Andrade, no entanto, evidencia-se a partir dos dados coletados que em se tratando de Administração Pública e eficiência na prestação de serviços públicos esse pensamento parece estar equivocado.

4.3.1 Análise da média dos fatores nas perspectivas do BSC

As organizações públicas, guiadas por uma diversidade de normas legais e pressionadas pela escassez orçamentária, estão atualmente colocadas perante a necessidade urgente de adaptar novos instrumentos de gestão pública, que possibilitem a melhoria de vida do cidadão/sociedade, da economia do país, e apresentem resultados de grande visibilidade e dimensão, que possam fazer do serviço público um serviço de qualidade, eficiente, transparente e compatível com os impostos cobrados (FELIX, 2011).

É através das atividades desenvolvidas pela Administração Pública que o Estado alcança seus fins. Seus agentes públicos são os responsáveis pelas decisões governamentais e pela execução dessas decisões. Para isso a Administração Pública vem implementando políticas públicas com enfoque em uma gestão mais austera, com revisão de métodos e estruturas burocráticas de governabilidade.

Para a análise de como os princípios se materializam nas práticas gerenciais dentro das 4 (quatro) perspectivas do BSC: (1 Cliente Cidadão, 2) Processos internos, 3) Financeira e 4) Aprendizagem) seguiu-se analogamente a escala usada para determinar a média dos fatores LIMPE. Defende-se que o diagnóstico realizado por estas perspectivas, torna a análise transversal a medida que engloba todos os fatores do LIMPE associados a cada uma das

perspectivas do BSC, o que permite uma identificação de desempenho mais relacionada a visão estratégica da gestão e a real satisfação das necessidades do cidadão, que não restringe suas necessidades a uma categoria específica, mas sim a transversalidade delas.

A Tabela 36 demonstra a média dos fatores LIMPE quando analisados pelas perspectivas do BSC, conforme método demonstrado para a construção do modelo de análise construído para este estudo.

Tabela 36 - Média dos fatores na perspectiva do BSC.

Perspectiva	Média	Desvio padrão
Cliente cidadão	1,11	0,22
Processos internos	1,18	0,17
Financeiro	1,43	0,23
Aprendizagem	0,92	0,24

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A Figura 24 representa graficamente os níveis de governança pública calculada para cada perspectiva do BSC.

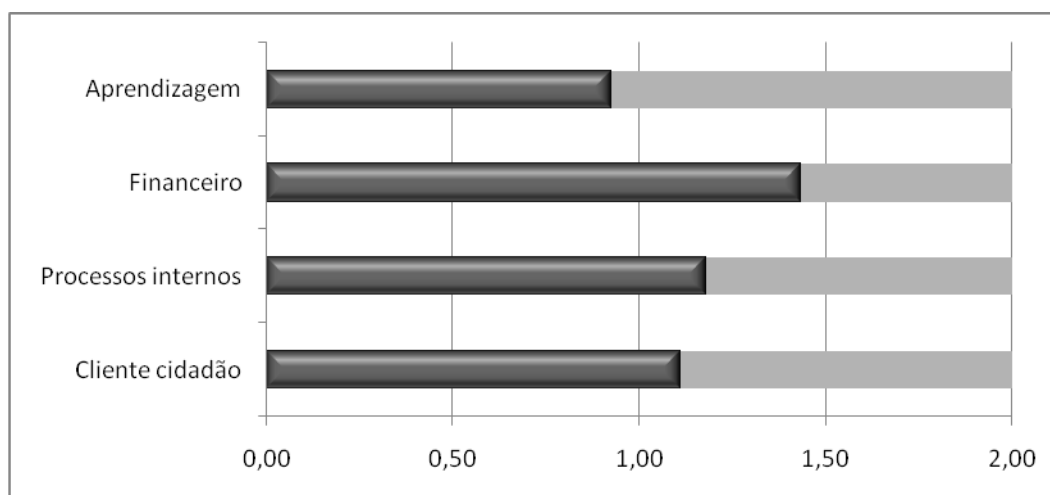


Figura 24 - Média dos fatores na perspectiva do BSC.

Fonte: Elaborada pelo autora (2014).

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços (Brasil, 1996). Na administração pública, além de medir a melhoria da qualidade da prestação dos serviços para o cliente direto é preciso aferir se o cidadão/sociedade está satisfeito com a prestação de um serviço público, ou seja, é preciso

demonstrar os benefícios, efeitos ou impactos diretos ou indiretos do exercício da atividade pública para o cidadão (GHELMAN; COSTA, 2006).

Na perspectiva cliente cidadão as categorias de análise obtiveram média de 1,11. Explica-se que esta perspectiva está relacionada como a administração pública satisfaz as necessidades (transversais) dos cidadãos. A média calculada, de acordo com a escala utilizada, sugere uma aproximação de um atendimento parcial das necessidades dos clientes cidadãos.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, e incentivos à criatividade (PDRAE, Brasil, 1996 p.17) De acordo com Arretche (2001), na Administração Pública, o aperfeiçoamento dos processos existentes e a identificação de processos inteiramente novos passam pelo aumento da eficiência, pois a ampliação dos universos populacionais a serem cobertos pelos programas sociais depende do aumento da eficiência. A média calculada para o conjunto de fatores na perspectiva de processos internos foi de 1,18. Esse dado sugere que a estruturação e o desenho dos processos de gestão dentro das prefeituras são parcialmente estruturados. Destaca-se que o nível de estruturação encontra-se mais próximo do limite inferior do parâmetro definido na escala. Isto pode significar grandes dificuldades de promover ações em direção a uma gestão mais eficiente, pois a estruturação e definição adequada de processos é o que permite aos gestores compreender em um nível macroorganizacional as implicações de suas ações de gestão.

Ressalta-se também que a proximidade do limite inferior no parâmetro da escala, demonstra alta sensibilidade na estruturação dos processos e requer atenção por parte dos gestores dos municípios pesquisados. Neste viés, explica-se que se houver qualquer perda de eficiência no atual nível de estruturação dos processos, mesmo que seja uma perda pequena, eles adentrarão o parâmetro insatisfatório de não atendimento.

De acordo com Motta (2003) na gestão pública a perspectiva financeira não é o objetivo final, mas sim um meio para obtenção de recursos necessários para o cumprimento de sua função social. A boa execução orçamentária e a ampliação da captação de recursos financeiros são fatores essenciais para tornar uma instituição pública mais sólida e apta a cumprir sua missão. Por isto, no setor público a perspectiva financeira, ao invés de estar focada no lucro, está orientada para a execução do orçamento. A média dos fatores para a perspectiva financeira foi de 1,43 sendo a perspectiva com média mais elevada, apesar de se encontrar no parâmetro de atendimento parcial, é a perspectiva mais próxima do parâmetro

superior da escala. Enfatiza-se novamente que a perspectiva financeira é bastante correlacionada com o fator legalidade e é a perspectiva que mais próxima de verificar-se plenamente no atendimento das necessidades dos cidadãos.

Quanto à perspectiva de aprendizagem, destaca-se que no setor público brasileiro, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG, órgão de modernização da gestão do Governo Federal que tem como missão "desenvolver políticas transformadoras de gestão para fortalecer e aperfeiçoar a capacidade de governo" e separa a perspectiva aprendizado e crescimento em: pessoas e modernização administrativa (MELGAÇO, 2006) O autor explica ainda que a perspectiva modernização administrativa busca o aperfeiçoamento da gestão interna através da utilização da tecnologia da informação e da melhoria das práticas gerenciais. A média calculada dos fatores para a perspectiva aprendizagem foi de 0,92. Este dado revela que no que tange as ações de modernização e ferramentas de gestão pública que conduzem a eficiência na gestão e na consequente melhoria dos serviços públicos, os municípios pesquisados não atendem as necessidades mínimas de aprendizagem e desenvolvimento organizacional. Em geral os órgãos públicos estão orientados à estabilidade e à rotina mais do que à inovação e à flexibilidade (ANDRIOLO, 1998). A baixa média revelada na perspectiva da aprendizagem corrobora com a percepção geral de que no serviço público não se inova. Essa percepção pode ser atribuída principalmente às características burocráticas, associadas às suas disfunções, que ainda predominam no setor público.

Enfatiza-se ainda que no que concerne a Aprendizagem, o maior desafio para as prefeituras será deslocar a percepção de que aprendizagem é um processo estritamente cognitivo para visualizá-la como um processo organizacional, cultural e baseado em práticas (Gherardi, 2000a, 2009a; Antonello; Azevedo, 2011).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando-se a acepção de Administração Pública em seu sentido *orgânico*, ou seja, no sentido de conjunto de órgãos e pessoas destinados ao exercício da totalidade da ação executiva do Estado; observa-se que a Constituição Federal enfatizou a governança pública ao destinar em sua matéria capítulo próprio para versar sobre suas diretrizes. Trata-se, portanto, de princípios incidentes não apenas sobre os órgãos que integram a estrutura central do Estado, incluindo-se os pertencentes aos três esferas (União, Estados e municípios), mas também de preceitos genéricos igualmente dirigidos aos entes que em nosso país integram a denominada Administração Indireta, ou seja, autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais ou estatais. Os princípios são diretrizes para todos aqueles que respondam pela máquina pública.

No que tange ao LIMPE, destaca-se que para toda norma constitucional devem ser atribuídos sentidos, que lhes permitam não só a maior eficácia, mas, sobretudo, que oportunize aos intérpretes a compreensão dos elementos materiais que direcionam suas práticas ao cumprimento dos fins desejados pelo Estado de direito e dos propósitos políticos que lhe deram origem. Nesta dissertação, apresentou-se um exercício metodológico de proposição de variáveis e indicadores de maneira a testar os “ideais e princípios” e suas representações na governança corporativa pública das cidades analisadas. A dissertação elencou os principais elementos tangibilizadores do LIMPE difundidos pelo arcabouço legal e pela literatura gerencial disponível e os relacionou as práticas legítimas de governança pública municipalizada.

Desse modo, ao se construir estes parâmetros, foi possível perceber que existem maneiras de se operacionalizar e avaliar a governança corporativa das prefeituras, todavia é necessário que se busque um modelo alicerçado em fundamentos próprios da gestão legal (condicionados ao LIMPE) e nas práticas gerenciais contemporâneas aplicáveis especificamente a natureza da Administração Direta (como é o caso das prefeituras). A análise da governança corporativa pública, a partir das práticas gerenciais adotadas nas prefeituras, teve neste estudo o objetivo de trazer para o centro do debate a demanda por maior eficiência nas ações governamentais, sobretudo, nas prefeituras dos municípios porque é a Administração Direta mais próxima do cidadão; e imediatamente relacionada à questão do desenvolvimento das cidades.

A interpretação de que um dos maiores desafios das prefeituras para atender as pressões da sociedade é também de natureza gerencial fez com que se perseguisse, neste estudo, o desenvolvimento de um modelo teórico- conceitual de avaliação da governança corporativa orientado para a realidade específica das organizações públicas municipais. Observa-se que a efervescência em torno do tema da eficiência e da qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado, levanta questões sobre o conceito e prática de medições e avaliações da governança pública que demandam uma imersão teórica, notadamente pouco tratada nos últimos tempos.

Os poucos estudos encontrados na pesquisa bibliográfica sobre avaliação de governança municipalizada não separam em sua concepção as dimensões políticas e técnicas da gestão. Isso compromete, sobretudo, suas validações para outras amostras tendo em vista que são construídos para um contexto específico e normalmente avaliam a efetividade das políticas públicas, ao buscar confrontar dados extraídos da sociedade, fora, portanto, do contexto organizacional. Tais avaliações não medem propriamente a governança corporativa das organizações executoras destas políticas, mas, sobretudo a efetividade de políticas públicas adotadas.

Especificamente quanto as duas dimensões da gestão, destaca-se que os dados empíricos coletados apontam que os próprios gestores públicos municipais não as separam em suas percepções. Esta percepção incompleta das interfaces da gestão pública, pode em alguma medida retardar o desenvolvimento da governança corporativa e da aprendizagem em nível organizacional das prefeituras à medida que dificulte a própria avaliação das mesmas.

Destaca-se que a pesquisa, não evidenciou um modelo de avaliação específico para as práticas gerenciais que conduzam a resultados mensuráveis dentro da gestão pública dos municípios. Evidenciou-se na sociedade brasileira a existência e a proposição formalizada de um único modelo estruturado. Por sua vez, o denominado Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) representa a principal referência a ser seguida pelas instituições públicas que desejam aprimorar seus níveis de gestão. Todavia, o modelo existente é genérico; pensado a partir de critérios de uma governança autárquica ou fundacional pautando-se em princípios de gestão pela qualidade e excelência que não representam as realidades políticas do ambiente legal que condiciona a tarefa de governança corporativa das organizações municipais. Essa, talvez seja uma das razões que explique a baixa adesão das prefeituras e o conseqüente abandono do programa governamental que o instituiu.

Ressalta-se que a adoção de um modelo de mensuração específico para a gestão pública municipal implica, portanto, a observação aos princípios, conceitos e linguagem que

caracterizam a realidade e a natureza específica da governança pública municipalizada, que de modo geral encarrega-se não só de elementos gerenciais, mas também da gestão de elementos legais que se sobrepõem abundantemente. O modelo deve ser específico e direcionado para a administração direta. Do ponto de vista do cidadão é necessário que estes instrumentos de avaliação sejam de fácil compreensão e reduzam os critérios abstratos e não mensuráveis da gestão pública, à medida que clarifiquem os indicadores e estabeleçam padrões de desempenho da governança municipal. Salienta-se que a própria sociedade tem dificuldades de separar as dimensões técnicas e políticas, tendo dificuldades de compreender a governança corporativa pública.

Apesar do MEGP não ter tido uma vida profícua, focaliza-se a importância da criação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, programa que introduziu no cenário brasileiro o MEGP. A adesão ao programa por parte das organizações públicas foi facultativa, porém, destaca-se que os dados empíricos deste estudo revelaram que as práticas gerenciais mais correlacionadas à obrigatoriedade de leis e regulamentos foram as que demonstraram maior incidência nas prefeituras e conseqüentemente apresentaram as maiores médias dos fatores. Isso indica que a iniciativa de se estabelecer de forma facultativa um Programa de ações gerenciais para a mensuração de qualidade da gestão pública, pode não ser a forma mais indicada e eficaz para se obter resultados a médio prazo. Verifica-se que apenas o voluntarismo dos atores envolvidos nos processos de implementação pode causar o esvaziamento, o que de fato ocorreu no caso do MEGP.

Neste sentido, a União, por seu caráter de índole cooperativa - adquire grande importância no processo de desenvolvimento da governança dos municípios, uma vez que a manutenção da unidade estatal combinada com maior possibilidade de ação democrática e preservação das particularidades regionais e locais é o centro da proposta federativa de Estado.

Deste modo, considera-se que, sendo interesse de toda a sociedade brasileira, a proposição por parte da União de um modelo prescritivo de avaliação da governança dos municípios não viria a ferir a autonomia dos entes prevista no pacto federativo, mesmo que essa adesão viesse a ser uma exigência legal, como foi, por exemplo, o caso da lei de acesso à informação, onde todos os entes públicos foram convocados a aderir e se adequar dentro de prazos estipulados aos ditames da lei. Contudo, infere-se que a evolução significativa no campo da avaliação da governança corporativa da administração direta dentro dos municípios poderia advir da criação de uma agência ou instituto de avaliação e auditoria da governança dos municípios.

A criação de um instituto profissionalizado de auditoria de gestão para avaliação da governança corporativa, permitiria ter um quadro nacional de auditores profissionais que fomentariam essas ações junto às prefeituras. A realização de auditorias de gestão, fazendo recomendações de modo a institucionalizar as práticas na cultura organizacional das organizações públicas municipais se constituiria em mais uma importante ferramenta de controle gerencial da Administração Pública. Uma agência nacional de avaliação da governança dos municípios permitiria aos cidadãos ter parâmetros seguros sobre a avaliação da governança corporativa que é aplicada aos seus municípios, analogamente ao que faz os tribunais de contas nas questões relativas às finanças públicas.

Neste sentido uma agência nacional, poderia desenvolver e atualizar constantemente parâmetros e instrumentos de avaliação, sempre harmonizados com o ambiente político legal e com as práticas gerenciais aplicáveis a governança corporativa pública municipalizada. Ademais, destaca-se que a governança corporativa das prefeituras do país inteiro vivenciam de modo geral os mesmos problemas e tem muitas semelhanças de ambiente organizacional, desse modo encontrariam na agência nacional um suporte importante para o aprimoramento de suas práticas de gestão. Uma agência formal, poderia criar e manter um “*ranking*” nacional de desempenho ou um padrão de governança que conferiria ao cidadão um critério para avaliar o gestor, à união um critério para definir ajudas e repasses não constitucionais e aos próprios gestores públicos um parâmetro de desempenho para auto avaliar-se como gestor público, protegendo-o dos aforismos políticos meramente eleitoreiros e da visão equivocada de que nunca é possível contentar o cidadão. A institucionalização legal de um instrumento de avaliação para a governança pública dos municípios se constituiria em um ideal de gestão a se perseguir dentro das prefeituras, congênera ao que ocorre nas organizações que aderem aos programas e certificações de qualidade no setor privado.

A pesquisa documental e de dados secundários sobre os municípios revelou ainda uma infinidade de formatos e discrepâncias no modo como informações análogas de diferentes municípios são entregues para a sociedade. As variedades de formas da informação assumem tamanha proporção que dificilmente o usuário final da informação ou o cidadão comum tem parâmetros para estabelecer uma comparação direta e segura entre informações de temáticas semelhantes. Esse problema se agrava quando se tenta comparar o desempenho de diferentes cidades.

Um exemplo prático que ilustra essa constatação reside na construção e apresentação das plataformas e dos sítios eletrônicos das prefeituras analisadas. Apesar de serem de natureza jurídico-administrativa semelhantes, e, ainda, que prestem serviços semelhantes aos

municípios atualmente , não é possível se verificar um padrão de busca de informação, ou de serviços porque cada município divulga seus dados e informações e define seus serviços com base em critérios próprios de entendimento do gestor sobre o que é relevante para o cidadão.

A única exceção no que se refere ao tema em pauta se deu quanto aos portais da transparência. Ocorre que quando diferentes prefeituras contratam a mesma empresa que dá suporte ao portal da transparência, verifica-se nestes casos a possibilidade de se obter um padrão comparativo seguro de busca de informações; e por fornecerem os dados no mesmo padrão e formato facilitam a interpretação e análise comparativa de desempenhos. Neste sentido uma primeira medida que uma agência nacional de avaliação de governança poderia instituir é a padronização dos sítios eletrônicos das prefeituras, a exemplo dos serviços que vem sendo oferecidos pelas empresas que dão suporte aos portais da transparência.

Retornando-se as considerações acerca da amostra estudada, observa-se que como reflexo da ausência de modelos de avaliação de desempenho para as práticas de governança corporativa municipal, os resultados empíricos obtidos a partir da aplicação dos instrumentos propostos neste estudo; revelam uma governança corporativa mediana. Para fundamentar essa consideração, é necessário retomar, brevemente os dados apresentados anteriormente. Explicando-se que a escala estabelecida para analisar os construtos, variou de 0 (zero) a 2 (dois). Sendo o zero o pior e o dois o melhor indicador, ou seja, o indicador que demonstra a suficiência e atendimento pleno aos critérios observados. Neste sentido explica-se que a média 2 (dois) é o que indica práticas gerenciais em nível suficiente (100%) para se estabelecer um bom indicativo de governança.

Quanto aos resultados obtidos, relembra-se ainda que a maior média calculada dos fatores foi de 1,32 e refere-se às práticas relacionadas ao princípio da legalidade, de 1,09 para a impessoalidade, de 1,24 para a moralidade, de 1,07 para publicidade e de 1,06 para a eficiência. Destes dados, constata-se que a governança corporativa pública na mesorregião centro ocidental Riograndense atende em 66% as predições legais, em 54,5 % as predições de impessoalidade, em 53,5% as predições de publicidade e em 53% as predições de eficiência.

Considera-se que, a partir da metodologia utilizada neste estudo, que a verificação de ações gerenciais aplicáveis para cada uma das categorias analisadas em seus contextos específicos demonstrou que a governança e seus princípios definidores estão aquém das práticas sobre as quais discorrem. Justifica-se assim a consideração que a Mesorregião centro ocidental Riograndense possui uma governança corporativa mediana. Reforça-se ainda que os desvios padrão calculados para as médias são baixos em todos os fatores, o que reforça a evidência empírica de que existe um padrão mediano de desempenho no que se refere às

práticas gerenciais para a governança pública nas diferentes prefeituras analisadas. Neste sentido, o modelo teórico conceitual de análise da governança proposto neste estudo, foi concebido e construído a partir da premissa de que a governança pública municipalizada não poderá ser excelente, (como tenciona o MEGP) sem antes conseguir verificar a sua própria suficiência frente ao arcabouço legal e institucional demandado pela sociedade.

Não obstante, a mesma consideração de medianidade pode ser feita para as médias calculadas em relação às perspectivas transversais retiradas do BSC. Ao se considerar as mesmas práticas de uma perspectiva estratégica e transversal de causa e efeito destes indicadores, a mediação de desempenho permanece sofrível. Alerta-se, entretanto, para a evidência de que a perspectiva de Aprendizagem e Crescimento obteve na Mesorregião Centro Ocidental Riograndense média 0,92, ou seja, está abaixo do parâmetro de suficiência definido. Isso representa que a governança, na prática, detêm 46%, ou seja, menos da metade da capacidade que deveria demonstrar de estruturar-se para permitir que a organização desenvolva a capacidade de inovar, melhorar e aprender. Essa capacidade é o que na prática alavancaria os objetivos traçados pelas outras perspectivas (Financeira, Cliente Cidadão e Processos).

Esses resultados confirmam o senso comum e a percepção popular de que as organizações públicas têm dificuldade em desenvolver processos de aprendizagem para o desenvolvimento dos serviços públicos e aumento da eficiência da gestão. Os dados sobre aprendizagem e crescimento demonstram que estes aspectos permanecem como um desafio pessoal do gestor eleito, não sendo nesse contexto, um atributo instituído estrategicamente nos processos e na cultura organizacional. Todavia, essa perspectiva aparece mais como um atributo de qualidade justificado na capacidade pessoal do gestor e no carisma para articular-se e atender as expectativas dos múltiplos atores e das demandas mais representativas.

A governança pública brasileira, como consequência dos resquícios da política coronelista, é um terreno fértil para legitimar gestores públicos “salvadores da pátria”, mas que na realidade cotidiana das organizações públicas pouco ou nada fazem para preparar as organizações públicas para o alcance de novos, múltiplos e contínuos conhecimentos sobre as dinâmicas e demandas corporativas. Isso ocorre porque tais ações diligenciam conhecimentos da dimensão técnica da gestão, e apenas a boa vontade no campo político, sozinha, não é capaz de corresponder a estes desafios da governança.

Esta situação identificada neste estudo sinaliza que a condição atual do pensamento político - democrático da sociedade brasileira, associado à expansão do conhecimento científico a cerca da Administração Pública, vem ampliando os paradigmas mínimos de

legitimidade e representação dos gestores públicos. Essa é uma pauta que além de importante e delicada na análise teórica sobre a representação política e que vem se tornando mais densa nos últimos anos. É um debate que extrapola os estudos sobre partidos, parlamentos e regras eleitorais, para focar em diferentes perspectivas de tratar das mudanças e transformações da representação política, tanto do ponto de vista das instituições tradicionais, quanto das novas instituições e das novas práticas de representação.

Refletir sobre essas reformulações do conceito de representação política e de sua legitimidade democrática foram centrais no trabalho porque expuseram os limites e contradições internas da representação eleitoral. O baixo nível de governança assinalado nos municípios pesquisados revelou as dificuldades que os gestores têm de assimilar os princípios da Administração Pública visualizados como práticas de governança pública. Salienta-se, neste sentido, que gerir e alocar quantias astronômicas de dinheiro, fazer planejamentos que definem o rumo de cidades, manipular metodologias capazes de fazer com que a organização pública desenvolva suas pessoas para melhorar a aprendizagem organizacional, buscar metodologias profissionalizadas de gestão, tudo isso, não exige um preparo técnico formal mínimo dos gestores? E que mecanismos serão empregados para qualificá-los? Seja qual for a resposta que se busque em um contexto democrático para estas questões a competência deverá ser sempre mencionada.

Nesse sentido, questiona - se, por exemplo, as atuais condições de elegibilidade, o próprio significado da representação política. As características elencadas na lei brasileira atual são suficientes para o representante eleito? Os critérios atuais de legitimidade dessa representação são suficientes? Evidentemente que são questões embaraçosas, cujo esforço de respostas é intrincado e não permite simplificações de nenhum modo. Todavia, para a compreensão de como o problema se reflete na sociedade é bastante útil transcrever o trecho de um artigo publicado no dia 30 de julho de 2014 no Jornal Zero Hora, onde um cidadão ao abordar o tema da competência na gestão pública é bastante contundente ao questionar os critérios de elegibilidade e faz a seguinte manifestação: [...] *“Da maneira como estão as coisas, qualquer excêntrico despreparado, semialfabetizado, e que se apresente como um bufão histriônico durante o horário eleitoral pode ser eleito para alguma função pública executiva ou legislativa. Sem qualificação e desconhecedor do métier, prestará um desserviço enorme a significativa parcela da sociedade. Esse servidor público é intolerável”* [...] (ver apêndice).

Assim, substância-se a necessidade de se ampliar na sociedade brasileira à discussão sobre os novos critérios de representação política para o exercício da gestão pública. Esse

debate deve se desenvolver em diferentes níveis e domínios da política, do direito e da gestão, para desafiar a compreensão tradicional da representação política que hoje é associada unicamente com teorias de representatividade e igualdade. Tais critérios precisam urgentemente ser rediscutidos e reformulados, em um contexto sociopolítico, cujos aspectos dos desenhos institucionais atuais e as características da política pública requerem do gestor, seja ele representante ou não, formação profissional específica para assumir essas importantes funções frente à sociedade.

Destaca-se que essas reformulações não ferem o cunho político dos direitos e fins desejados pelo Estado, pois a própria constituição em seu artigo quinto apresenta normas de eficácia contida que asseguram a qualquer cidadão a condição de acessibilidade e exercício de qualquer profissão desde que atendidos as exigências formas de exercício. É necessário, portanto, que a sociedade revise os critérios da lei eleitoral, afinal, quem entraria em um avião sem que o piloto não estivesse preparado? Ou mesmo quem contrataria um advogado sem ter a certeza de que ele conhece o tema das leis e seus desdobramentos?

Neste viés seria possível esperar que os representantes eleitos, antes de assumirem por direito seus cargos representativos, passassem por escolas de formação. Esta alternativa originaria uma administração pública brasileira pautada por uma formação administrativa “generalista”. Isso impactaria o perfil dos gestores públicos, uma vez que receberiam conhecimentos mínimos para que pudessem atuar tanto na administração direta, quanto na formulação de políticas públicas, de forma estratégica, sendo preparados a atuarem em funções de direção e governo, sempre submetidos à formação específica em escola de governo. Esta formação poderia ser congênere à preparação que recebem hoje os servidores que são empossados nas carreiras típicas de Estado¹⁰. Ademais, é importante destacar que a análise da representação a partir destas considerações também permite refletir em que medida as formulações dos pensadores políticos da realidade brasileira e o próprio desenvolvimento da gestão pública no país se aproximam ou se distanciam do ideário e das exigências das comunidades.

Uma última reflexão que se pretende apresentar no que se refere ainda a perspectiva de aprendizagem e crescimento verificada nas prefeituras refere-se ao fato de que 93,31% (ver tabela 15) das prefeituras desenvolvem ações de capacitação para aprendizagem individual de seus servidores, entretanto, verificou-se que tais ações não tem se refletido no aumento da

¹⁰ As Carreiras Típicas de Estado são aquelas que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, não possuindo, portanto, correspondência no setor privado. Integram o núcleo estratégico do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação e responsabilidade. Estão previstas no artigo 247 da Constituição Federal e no artigo 4º, inciso III, da Lei nº. 11.079, de 2004.

Aprendizagem Organizacional. Apesar das perspectivas do BSC serem mutuamente relacionadas, em alguns momentos, a maior inclusão de ações sob uma perspectiva, pode ocasionar um impacto mais imediato nas demais perspectivas.

Assim, uma possível alternativa prática recomendada para a mudança desta realidade pode ser observada nas ações da Prefeitura Municipal de Curitiba que mantêm desde 1963 o Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP que é uma escola de governo, mantida em forma de autarquia municipal. As suas atribuições e atividades vêm sendo desenvolvidas desde a Lei Municipal nº. 2.347 de 1963 e visa qualificar o quadro profissional de servidores públicos municipais da região metropolitana de Curitiba.

Diante da crescente complexidade das demandas cidadãos e da também crescente integração do Município de Curitiba com a sua Região Metropolitana, o IMAP ajuda a pensar, a compreender e a transformar a Administração Pública Municipal. Atua no aprimoramento das metodologias e ferramentas de suporte à governança, no desenvolvimento da estruturação e funcionamento da administração municipal e, por meio da Escola de Administração Pública, capacita os servidores e comunidade para agirem de modo crítico, autônomo e socialmente responsável (IMAP, 2013).

A partir do ano de 2013, foram adotados os conceitos de “Formação e Capacitação”, como possibilidade de traduzir esse processo de forma mais ampla. As mesmas ações de capacitação propostas para a Prefeitura de Curitiba foram estendidas para 24 municípios da Região Metropolitana de Curitiba, através da formação foi organizada uma rede de Articuladores formada por representantes de todas as Entidades e Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba e das demais Prefeituras interessadas em compor a rede com o propósito de planejar, gerenciar, disseminar, monitorar e avaliar as ações de capacitação de forma conjunta com o IMAP.

Como se pode observar tais iniciativas não se comprimem apenas ao fornecimento de um serviço de capacitação de servidores públicos municipais, mas busca como perspectiva o resgate e a valorização do papel do servidor público na direção do cumprimento de sua função pública, dentro do contexto da burocracia e da administração pública deliberativa, como forma de enfrentar o contexto e as crescentes demandas sociais (IMAP, 2013). Uma perspectiva de capacitação ampliada e estratégica pode ser útil quando se necessita elevar os níveis de aprendizagem em nível organizacional.

Analogamente a iniciativa do município de Curitiba, a mesorregião Centro ocidental Riograndense poderia mover-se estrategicamente no sentido de uma iniciativa semelhante, pois a Cidade de Santa Maria mesmo não sendo região metropolitana, de acordo com o IBGE

(2010) é uma região de influência para os 31 municípios que compõem a mesorregião centro ocidental riograndense. Ademais, conta ainda com a estrutura da Universidade Federal de Santa Maria que poderia ser uma parceira estratégica na estruturação de uma escola de governo municipalizada que atendesse a uma rede de municípios da região.

A título de exemplificação, muitas são as alternativas possíveis para a estruturação de uma escola de governo municipal na mesorregião centro ocidental riograndense, tal estruturação poderia se dar na forma de um consórcio público, formação de convênios, criação de uma associação mútua, ou mesmo a criação de uma autarquia com sede na cidade pólo, que seria mantida por convênios com os municípios interessados em participar das ações estratégicas. Evidentemente, não se pretende discorrer aqui sob tais possibilidades de formalização jurídica, pretende-se, entretanto, ressaltar as vantagens para os municípios envolvidos, que sendo a maioria de pequeno porte, poderiam compartilhar os custos e benefícios da manutenção conjunta de uma escola de governo voltada especificamente para a temática das municipalidades.

Destaca-se que este estudo buscou também compreender a percepção dos gestores públicos acerca das práticas gerenciais materializadoras do LIMPE, e com base nos desdobramentos das análises apresentadas anteriormente, sobretudo nos pontos que investigou o conhecimento e as práticas do LIMPE, considera-se que existe um desalinhamento entre o que os gestores percebem e o que se pode, faticamente, medir dentro das prefeituras. Apesar de se verificar uma grande motivação pelo interesse público e o sentido do trabalho ser a melhoria dos municípios, no que tange aos aspectos da dimensão técnica de gestão (que caracterizam a governança corporativa) existe um desequilíbrio entre o que se declara saber e fazer e o que de fato se materializa como prática dentro das gestões.

Quanto as limitações deste trabalho, salienta-se que todo o diagnóstico é o retrato de um momento específico. Neste sentido, muitas ações e práticas, apesar de não implementadas estão em fase de discussão dentro das prefeituras e poderão ser verificadas em um momento futuro. Considerando que todo o processo de gestão é dinâmico e situacional, o instrumento proposto para a avaliação, se aplicado em um momento futuro poderá encontrar resultados diferentes para a mesma amostra. No que se refere especificamente a proposta metodológica do desenvolvimento do modelo-teórico conceitual aqui apresentado, explica-se que seus construtos derivam-se do atual arcabouço legal e gerencial que afeta diretamente o ambiente legal das prefeituras. Assim, deverá ser revisto e atualizado, sempre que houver modificações significativas no ambiente legal que afetem as práticas de governança corporativa das prefeituras. Salienta-se também que a aplicação dos *check lists* deve ser feita por auditores

capacitados nas questões que envolvem especificamente a gestão pública municipalizada como forma de reduzir possíveis vieses nas respostas elencadas para se elevar o nível de confiabilidade dos resultados encontrados.

Por fim, é importante frisar que a ciência da Administração apresenta mais desafios dentro das organizações públicas do que para as empresas no setor privado, isto porque a área pública requer a superação de diferenças de prioridades entre as várias áreas e os vários níveis de governo. Todavia, há que se concordar com a consciência de que ainda há um longo caminho a percorrer na mudança do paradigma centrado no Estado para outro centrado no cidadão. E, nesse caminho, a tarefa do Estado acaba sendo mais complexa que a das empresas, porque a condição de cidadão transcende a de cliente. Não basta oferecer serviços de qualidade, é preciso atentar para as mais variadas dimensões da cidadania: o exercício dos direitos sociais e individuais; a liberdade; a segurança; o bem-estar; o desenvolvimento; a igualdade e a justiça (BRASIL, 2010).

Para encerrar estas considerações, entende-se que a constante busca pela avaliação das metodologias que estão sendo aplicadas para o desenvolvimento e melhoria dos serviços públicos deverá constituir um elemento nuclear para a modernização da administração pública brasileira. Espera-se que este estudo possa motivar a construção de novos estudos que investiguem estratégias metodológicas e teóricas para lidar com a modernização e outras questões que envolvem a governança corporativa pública dentro dos municípios.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; KECK, M. Mobilizing the state: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. **Politics & Society**, vol. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.

ALENCAR, E. M. L. S. **A gerência da criatividade**. São Paulo: Makron Books, 1996.

_____. **Criatividade**. Brasília: Editora UnB, 1995.

ALMEIDA, D. R. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre unidade e pluralidade**. Tese de doutorado. 2011. Belo Horizonte, UFMG.

ARAUJO, F. S. T. As tendências à regionalização. IN: Anais da XXX Assembléia do CLADEA/95- Conselho Latino Americano de Escolas de Administração. São Paulo: USP, 1995.

_____. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Guia Metodológico para a Construção de Indicadores. 2010.

_____. BRASIL. Constituição da república Federativa do Brasil: 1988: texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6, de 1994. 19. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2009.

_____. BRASIL. Ministério da administração Federal e Reforma do Estado. Programa da qualidade e participação na administração pública/ Ministério da administração Federal e reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997.

ABERS, R. Mobilizing the State: The erratic partner in Brazil's participatory water policy. **Politics and Society**, v. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.

ALEXANDRINO, M. **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro: Método, 2008.

ANDRIOLO. Eficiência e Desenvolvimento de Recursos Humanos nas Administrações Municipais: Considerações à Luz da Emenda Constitucional nº 19 e das Teorias Organizacionais. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, v. 16, n.29, p. 117-152, 1998.

ANTONELLO, C. S.; GODOY, A. S. **Aprendizagem organizacional e as raízes de sua polissemia**. In: Aprendizagem organizacional no Brasil. Porto Alegre: Bookman, 2011. p. 31-49.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. **Avaliação das políticas sociais**. São Paulo: IEE, 2001, p.29-39.

GHELMAN, S.; COSTA, S. R. R. Uma avaliação da Experiência de Adoção do Balanced Scorecard no setor Setor Público Brasileiro. **IV Simpósio de Gestão e Estratégia em negócios**, 2006, Seropédica. Anais do IV SIMGEN, 2006.

ÁVILA, A. P. Oliveira. **O Princípio da Impessoalidade da Administração: Para uma Administração Imparcial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 210 p.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University, 2009.

AYRES, A.B.N. **Investigação sobre a utilização do Programa GESPÚBLICA em instituição voltada para ciência, tecnologia e saúde: um estudo de caso na Fundação Oswaldo Cruz**. 2012. 147 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – UNIGRANRIO, 2012.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3 Edição. Lisboa: Edições 70, 1994.

BARRET, P. **Achieving better practice corporate governance in the public sector**. AM Auditor General for Australia. 2005.

BARZELAY, M. **The New Public Management: improving research and policy dialogue**. Berkeley: University of California Press, 2001.

BENDIX, R. **Max Weber**. Buenos Aires: Amorrortu, 1979. 464 p.

BERGAMINI, C. **Motivação nas organizações**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Motivação nas Organizações**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 214

BRASIL. Câmara Técnica de Qualidade do Gasto. CTQG. **Sistemas de informação de custos no Governo Federal**: orientações para o desenvolvimento e implantação de metodologia e Sistema de geração e emprego de informações de custos no Governo Federal. Brasília, SOF, 2008.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia Departamento de Geografia. **Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1972. 110 p.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **QPAP** – programa da qualidade e participação na administração pública: termo de referência. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. MARE. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Brasília, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, 4).

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, Novembro, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública**. Brasília, 2009

BRESSER PEREIRA, L C. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**. v. 48, n. 1. P. 5-25, 1997.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**. Brasília, Editora Universidade de Brasília. 1997.

_____(1988). **Liberalismo e democracia**. São Paulo, Editora Brasiliense.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. Campinas: Papyrus, 1986.

CAVALCANTE, P. O Orçamento Participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 6, p. 11-28, 2007.

CERVO, A. L.; BARVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 3 Ed. São Paulo: McGraw- Hill, 1983.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**. São Paulo: Cortez, 1997.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. São Paulo. 6 Ed. - Editora Campus, Rio de Janeiro 2003.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The Managerial State**. London: Sage, 1997. 176 p.
Contas do Estado. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado, 2009. 87p. Disponível em <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2012/7/pdf/00084388.pdf>> Acesso em: 10 set. 2014.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DE TONI, J. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público - do Orçamento Participativo ao planejamento estratégico. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, p. 949-976, 2002.

DENHARDT, R. B. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. 4 Ed. (trad. Prof. Francisco G. Heidemann), Thompson/ Wadsworth, 2004.

DENZIN, N. K.; LINCOLN Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2º edição. Porto Alegre: Artmed. 2006

DICIONÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS/ Organizadores: Carmen Lúcia Freitas de castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antonio Eduardo Noranha. Amábilis. Barbacena: EduEMG, 2012. 242f

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**, 24ª Ed, São Paulo: Atlas, 2011, 84p.

DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Ed.USP, 1999.

ELLWANGER, M. P. **Fatores condicionantes do ambiente cooperativo entre órgãos de uma instituição pública**. 2012. 166p. (Dissertação de mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, UFSM. Rio Grande do Sul. 2012.

ETZIONE, A. **Análise comparativa de organizações complexas: sobre o poder, o engajamento e seus correlatos**. Rio de Janeiro: Zahar, São Paulo: Editora da Universidade Federal de São Paulo, 1974.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Vols. 1 e 2. Ed. Globo, Porto Alegre, 750p, 1977.

FARIA, C.F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG. 2007, p. 111-133.

FAYOL, H. **Administração Industrial e geral**. São Paulo: Atlas, 1990.

FELIX, R.; FELIX, P.; TIMÓTEO R. Balanced Scorecard: Adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 62, n. 1, p. 51-74, 2011.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. **Anais XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador de Bahia, Brasil, p. 27 - 30, 2009.

FERREIRA FILHO, M. G. **Comentários a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA, A. R. **Análise Comparativa do Prêmio Qualidade do Governo Federal com outros Prêmios Nacionais e Internacionais de Qualidade**. 118f. 2003 Dissertação (Mestrado em Administração) - EBAP Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro. 2003.

FRANÇA, V. R. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, nº 35. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FREDERICKSON, N. Developments in training: A course director's perspective. **Division of Educational and Child Psychology Newsletter**, v. 82, p. 25-36, 1997.

FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. **Liberdade de Escolher: o novo Liberalismo econômico.** Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Record, 1980, p 152.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** 17. ed. São Paulo: Nacional, 1980.

GAETANI, F.; BAGGIO, S. B. Capacitação e Desenvolvimento Organizacional no Setor Público. Entre "salgar carne podre" ou o "messianismo" dos recursos humanos. **II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,** Isla de Margarita, Venezuela, 1997.

GARCIA, F. C. S. **Inovações tecnológicas na administração pública:** estudo de caso do Serviço de Administração do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. 64f. Monografia – Curso de Especialização em Gestão Pública Legislativa. 2011.

GHELMAN, S.; COSTA, S. R. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. **II Simpósio de Excelência Em Gestão e Tecnologia,** Rio de Janeiro, 2006.

GHELMAN, S.; COSTA, S. R. Uma avaliação da Experiência de Adoção do Balanced Scorecard no setor Setor Público Brasileiro. **IV Simpósio de Gestão e Estratégia em negócios,** 2006, Seropédica. Anais do IV SIMGEN, 2006.

GHERARDI, S.; NICOLINI, D. The organizational learning of safety in communities of practice. **Journal of Management Inquiry,** v. 9, n. 1, p. 7-18, 2000.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas:** teoria e prática no Brasil. Rio:Campus, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184 p.

GODOY, A.S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas,** v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GUERREIRO, R. **Modelo conceitual de sistema de informação para a gestão econômica: uma contribuição a teoria de comunicação da contabilidade.** São Paulo, 1990. Tese de doutorado. Faculdade de economia, administração e contabilidade. Universidade de São Paulo. 1990.

HAIR J. R.; JOSEPH F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005. 471 p.

HAIR J. R.; J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J. ; ANDERSON, R. E. ; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. 6 Ed. Porto Alegre: Bookman, 2009. 682 p.

HALL, R. H. **Organizações: estrutura, processos e resultados**. 8.ed. São Paulo: Prentice-Hall, 2004. Cap. 9, p.172-190.

HARMON, M. M.; MAYER, R. T. Teoría de la organización para la administración pública. **México: Colegio Nacional de Ciências Políticas y Administración Pública** A. C./ Fondo de Cultura Económica, 1999.

HEGEL, G. W. **La filosofía della storia universale**. Firenze: Vallecchi. Principes de la philosophie du droit. Paris: Gallimard, 1940.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?>> Acesso em: 05 de Maio. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA (IBGP). **Governança Pública**. Disponível em: <<http://governanca.net.br/>> Acesso em: 28 mar. 2014.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICO (IMAP). **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2013

JENKINS, K. A reforma no serviço público no Reino Unido. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 201-213.

JUNQUILHO, G. S. **Ação gerencial na Administração Pública: a reprodução de “raízes” brasileiras**. 2000. 334 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Ciências Econômicas, Belo Horizonte - MG, 2000.

JURAN, J. M. **Juran planejando para a qualidade**. São Paulo: Pioneira, 1990.

KAPLAN, R.; NORTON, D. P. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o *balanced scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 2007. Original de 1936.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. **Metodologia do trabalho científico**. 17. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LIMA, P. D. B. **A Excelência em Gestão Pública: A Trajetória e a Estratégia do GESPÚBLICA**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LODI, J. B. **Administração por objetivos**. 4. Ed. São Paulo: Pioneira, 1974. 170p.

LÖFFLER, E. Improving the quality of public services: putting the citizens at the centre of administrative action. **Conference on Public Administration Reform and European Integration**, Budva, Montenegro, 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/46/53/42750718.pdf>>. Acesso em: 18 out 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo**, Atlas, 11ª edição, São Paulo, 1999.

MACHADO, S. B. **Utilização de indicadores de desempenho na avaliação de gestão realizada pelo TCU**. Monografia para Especialista em Controle Externo. Brasília: 2004. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOE S/P GCE/UTILIZA.PDF>> Acesso em: 07/04/2014.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 6 Ed. Porto Alegre: Bookman, 2011. 719 p.

MALTHUS, T. R. **Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação**. São Paulo, Editora Abril Cultural, 1983.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2005.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: Ipea. 2001.

MARINI, C. Gestão Pública no Brasil: Temas reservados e temas emergentes na formação da agenda. **VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA– Brazilian Studies Association**, 2004.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 798 p.

MELGAÇO, M. M. **Avaliando o desempenho de uma secretaria de governo**. São Paulo. Banas, 2003.

MELLO, G. R. **Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro**. 127 f. Dissertação de (Mestrado em Ciências Contábeis). São Paulo: FEA/USP, 2006.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2000.

MIGLIATO, A. L. T.; ESCRIVÃO, F. E. Metodologias do Planejamento Estratégico Empresarial e do Situacional. **Encontro de Estudos sobre Estratégia**. Curitiba, 2003,.

MIGUELETO, D. C. R. (2001). **Organizações em rede**. (Dissertação de mestrado em administração pública). Escola Brasileira de Administração Pública, FGV. Rio de Janeiro.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre, Bookman, 2001.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: Estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 2006.

MONTANA, J. P.; CHARNOV, H. B. **Administração**. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996

MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. 112 p.

MOTTA, R. Balanced scorecard em organizações públicas e sem fins lucrativos um sistema de medição para alinhar e gerenciar o sucesso da estratégia. **Congresso Brasileiro Da Qualidade e Produtividade**. Rio de Janeiro, 2003.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças Públicas** -Teoria e prática. Editora Campus. 1980.

NOZICK, R. **Anarquia, Estado y utopia**. México, Fondo de Cultura Econômica. 1990.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997. 146 p.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, G. A. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 4 n. 2: 47-74, jul./ dez. 1970

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1995. 436 p.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público, AFO e LRF, teoria e questões**. 4 Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PAPADOPOULOS, Y.; WARIN, P. Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy making and effective? **European Journal of Political Research**, v. 46, n.4, p. 445-472, 2007.

PARANÁ. Tribunal de Contas. **Planejamento Estratégico: 2008 - 2016** / Tribunal de Contas do Estado. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado, 2009. 87p. Disponível em <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2012/7/pdf/00084388.pdf>> Acesso em: 10 set. 2014.

PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Gestão Pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 204 p.

PAULO, V. **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro: Método, 2008.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UFSM 2011-2015. Disponível em : <<http://site.ufsm.br/arquivos/uploaded/arquivos/be1eb2e0-4629-442e-b1af-79c251e3ac83.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2014.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS**. 5 Ed. Lisboa: Silabo 2008. 694 p.

PFEIFFER, P. (2000): Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. ENAP Textos para discussão N° 37, Brasília.

PINTO, M. R.; PEREIRA, D. R. M. A Influência da Seleção dos Indicadores na Tomada de Decisão de Gestores Públicos: Um Estudo a Partir do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). **III Encontro Nacional de Administração Pública e Governança**, 2008, Salvador. Anais do III EnAPG, 2008.

PRATES, A. A. P. Administração Pública e burocracia. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer- Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 109-121.

RAMOS, G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.210 p.

REZENDE, D.A.; CASTOR, B.V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**, Brasport, Rio de Janeiro, 2006.

REZENDE, D. A.; GUAGLIARDI, J. A. Planejamentos Municipais, Gestão de Prefeituras e tecnologia de informação: estudos de casos em pequenos municípios paranaenses. **Revista de Ciência de Administração**. v. 10, p. 186-211, 2008.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2 Edição. Editora Atlas. São Paulo. 2001.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROSA, M. F. E. **Direito Administrativo**. 9º Edição. São Paulo. Saraiva 2007.17p.

ROSSETTI, J. P. **Introdução à economia**. 20º ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SALM, J. F. Paradigmas na Formação de Administradores: frustrações e possibilidades. **Revista Universidade e Desenvolvimento**. Florianópolis: UDESC, Out. 1993.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best- Seller, 1999.

SANO; H. **Nova Gestão Pública e accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. 149 f. (Mestrado em Administração Pública, Governo e Sociedade Civil no contexto local) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/os/03.10.15-DISSERTACAO-HIRO.pdf>>

SANSON, J. R. Incidência Tributária e os Gastos em Alimentos. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 9, n.16, p.107-123, 1991.

SANTOS, A D. **Metodologias participativas**: Caminhos para o fortalecimento dos espaços públicos socioambientais/IEB. Instituto internacional de educação do Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SARMENTO, M.; SILVA, N. A. A qualidade na administração pública, uma necessidade urgente nos serviços públicos. **Revista Militar**, Lisboa, n. 2451, abr. 2006.

SENGE, P. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. Rio de Janeiro, BestSeller, 2006.

SHAROV, A. Administrative reform in Russia: improving quality of public services. **Quality Conference for Public Administration**, 4, Tampere, Finlândia, 2006.

SILVA, F. R. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA. L. M. **Contabilidade Governamental**: um enfoque administrativo/Lino Martins da Silva. 7 Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SIMON, H. A. *et al.* Decision making and problem solving. **Management science**. v.17, n.5, p.11-21, 1987.

SINGER, P. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas**. 7 Ed. São Paulo; Contexto, 2006.

SIQUEIRA, M. M. M. (org). **Medidas do comportamento organizacional: ferramentas de diagnóstico e de gestão**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo, Editora Abril Cultural, 1983.

SOARES, A. V. A. **Os Sete Mandamentos para Incentivar a Criatividade nas Organizações**. Artigonal - Diretório de Artigos, 2009.

SPECTOR, P. E. **Psicologia nas organizações**. São Paulo: Saraiva 2003.

SIQUEIRA, M. M. M. (org). **Medidas do comportamento organizacional: ferramentas de diagnóstico e de gestão**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

STIGLITZ, J.; WALSH, C. E. **Introdução à Microeconomia**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

STONER, J. A. F.; FREEMAN, R. E. **Administração**. 5 Ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1995.

SUNDFELD, C. A. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TAYLOR, F. W. **Princípios de administração científica**. 8 Ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TEIXEIRA, E. C. O papel político das Associações. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 72, 2002.

TIMMERS, H. **Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?** In: 9th IEEE Public Sector Conference. Netherlands. 2000. Disponível em: http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf. Acesso em 28 de mar. 2014.

TRIVINÕS, A. N. S. **Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Pesquisa tendências do controle da gestão pública: uma proposta de mudança institucional.** TCU; Brasília; 1999.

_____. Decisão TCU n. 358/2000 de 03 de maio de 2000. Brasília 2000a .

VERGARA S. C. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo. 2010

WALDO, D. **O estudo da administração pública.** 2. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

WARREN, M. E. **Democracy and trust.** Cambridge: Cambridge University, 1999.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1999.

WISCHRAL, D. C. **Modelo de excelência em gestão pública (MEGP) para prefeituras municipais:** Excelência: um valor requerido pelo Cidadão. Trabalho de conclusão de curso. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-Faculdade de tecnologia. SENAI. MBA Gestão para Excelência. Florianópolis-SC. 2010.

YIN, R. K. **Estudo de caso planejamento e método.** 3 Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. B. **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil.** Porto Alegre: Artmed, 2004.

APÊNDICES

Apêndice A - Instrumento de coleta de dados



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

1. Quais as principais dificuldades encontradas por sua gestão?

- | | |
|--|--|
| 1.1 () Pessoas pouco capacitadas. | 1.8 () Pessoas pouco comprometidas. |
| 1.2 () Falta de recursos orçamentários. | 1.9 () Excesso de burocracia , leis , normas. |
| 1.3 () As tarefas são excessivas e complexas. fiscalizadores. | 1.11 () Excesso de pressão da sociedade e órgãos |
| 1.4 () Falta de pessoal. | 1.12 () Falta de planejamento. |
| 1.5 () Mudanças contínuas na legislação. | 1.13 () Falta de ferramentas adequadas de trabalho. |
| 1.6 () Falta de assessoria especializada. | 1.14 () Problemas com os gestores. |
| 1.7 () O cidadão nunca está satisfeito. | 1.15 () Falta de definições das tarefas. |

2. Como são feitos os planejamentos dentro da sua gestão?

- | | |
|--|--|
| 2.1 () Não são feitos. | 2.4 () Feito pelos setores superiores. |
| 2.2 () Feitos pela chefia imediata. | 2.5 () Feito usando ferramentas de gestão conhecidas. |
| 2.3 () Em conjunto com os envolvidos. | 2.6 () Feito com metodologias próprias. |

3. Quanto as DECISÕES ESTRATÉGICAS, qual alternativa abaixo mais representa seu estilo e sua base informacional para a tomada de decisão?

- | | |
|---|---|
| 3.1 () Consulto sempre o secretário da área envolvida. | 3.5 () Delego a decisão para os envolvidos. |
| 3.2 () Decido com base em minha experiência no assunto. | 3.6 () Ouço várias pessoas antes de tomar uma decisão. |
| 3.3 () Troco idéias com outros prefeitos. | 3.7 () Delego a decisão mas acompanho o desfecho. |
| 3.4 () Sempre pesquisa sobre o assunto antes de decidir. | 3.8 () Costumo recorrer a alguma metodologia. |
- Qual?
-
-
-

4. Quais as capacitações oferecidas nos últimos 2 (dois) anos aos servidores dos diversos setores/secretarias?

- 4.1 () Não houve nenhuma capacitação.
 4.2 () Sei que houve mas desconheço.
 4.3 () As capacitações não fazem diferença porque não trazem retorno ao setor/secretaria.
 4.4 () Houve várias capacitações.
- Quais?
-
-

5. Caso tenha havido capacitações de servidores, quem as realizou?

- 5.1 () Servidores da própria prefeitura
 5.2 () ENAP
 5.3 () UFSM
 5.4 () Outra Universidade
 5.5 () Cursos a distância
 5.6 () Empresa contratada

Qual? _____

6. Quais são as ações desenvolvidas nos últimos 2 anos que em sua opinião ajudaram a melhoria da gestão pública no município?

6.1 () Não houve .
 Quais? 6.2 () Desconheço. 6.3 () Várias.

7. A sua prefeitura mantém alguma relação/parceria com a UFSM?

7.1 () Sim. Sempre manteve.
 para projetos pontuais 7.2 () Mantém contatos esporádicos. 7.3 () Contato
 7.4 () Não. Nunca manteve. 7.5 () Não. Tentamos mas não conseguimos. 7.6 () Não temos
 interesse.

8. Caso a resposta seja positiva que tipo de relação/parceria mantém com a UFSM?

8.1 () Assessoria Técnica 8.2 () Apoio a projetos 8.3 () Elaboração de projetos
 8.4 () Cursos e capacitações 8.5 () Pesquisa 8.6 () Projeto de extensão com alunos.
 8.7 () Convênio 8.8 () Outra. Qual?

9. Como a UFSM MAIS ajudaria você a melhorar o seu trabalho como administrador público e contribuiria na gestão pública de seu município?

9.1 () Oferecendo qualificação para os servidores públicos.
 9.2 () Desenvolvendo projetos de pesquisa no município.
 9.3 () Desenvolvendo projetos de extensão no município.
 9.4 () Realizando atividades de ensino no município.
 9.5 () Prestando consultoria / assessoria técnica.
 9.6 () Escrevendo projetos para editais federais.
 9.7 () Promovendo fóruns de discussão.
 9.8 () Mais diálogo e troca de experiências com meu município.
 9.9 () Ajudando a divulgar as ações do município.
 9.10 () Estando mais aberta a demandas regionais.
 9.11 () Outro. Qual?

10. Onde você MAIS aprendeu sobre como administrar?

10.1 () Em cargos anteriores. 10.5 () Na internet, revistas, livros.
 10.2 () Na escola ou na faculdade. 10.6 () Sozinho, nas experiências práticas do dia a dia.
 10.3 () Em cursos específicos de gestão. 10.7 () Outros. Qual?
 10.4 () Nas conversas com os meus pares.

17. Qual das seguintes afirmações descreve a principal MOTIVAÇÃO para você trabalhar no serviço público?

- 17.1 () Salário acima da média. 17.5() Gosto pela política.
 17.2() Estabilidade. 17.6() Não encontrei outro tipo de emprego.
 17.3 () Trabalhar pelo interesse público. 17.7() Outros. Quais?
 17.4 () Ajudar o desenvolvimento do município

18. Quanto aos princípios do direito administrativo que estão na constituição e que orientam a atuação de políticos e administradores que atuam no setor público, cite os que você conhece:

- 18.1 () Desconheço
 18.2 () Legalidade
 18.3 () Impessoalidade
 18.4 () Moralidade
 18.5 () Publicidade
 18.6 () Eficiência

19. Quanto aos mesmos princípios marque a alternativa que mais se aproxima da sua opinião como gestor público municipal:

Pergunta-se:	Concordo totalmente	Concordo	Indiferente	Discordo	Discordo totalmente
19.1 Agir conforme lei determinada é o mais importante na gestão pública.					
19.2 É possível agir sempre com impessoalidade em qualquer caso.					
19.4A moralidade é sempre possível na gestão pública.					
19.5A transparência e a divulgação devem ser prioridades na gestão pública.					
19.6 Ser eficiente é o que mais importa para a população.					
19.7A eficiência nem sempre é possível na gestão pública.					
19.8 Em cada caso há um princípio mais importante é preciso considerar caso a caso.					
19.9 Todos têm alguma importância e aplicação em qualquer caso.					

20. Em relação a participação popular nas decisões e no planejamento das ações de gestão, qual das alternativas abaixo mais se aproxima da sua visão?

Pergunta-se:	Concordo totalmente	Concordo	Indiferente	Discordo	Discordo totalmente
20.1 Audiências públicas são eficazes para a decisão da gestão					
20.2 Audiências públicas contribuem pouco.					
20.3 As pessoas não entendem o suficiente para ter uma opinião que se possa levar em conta.					
20.4 Sempre se devem fazer audiências públicas.					
20.5 Audiências públicas não se adequadas a todos os casos.					
20.6 As audiências públicas não contribuem em nada, pois existem meios mais eficazes de ouvir a população.					
20.7 Devem-se ter outros canais mais eficientes de ouvir o cidadão.					
20.8 A participação popular deve ser feita através dos conselhos municipais.					
20.9 Sempre consultamos os conselhos.					

21. Em relação à gestão de recursos financeiros do seu município, qual alternativa mais se aproxima da sua visão?

Pergunta-se:	Concordo totalmente	Concordo	Indiferente	Discordo	Discordo totalmente
21.1 É apenas uma questão de planejamento e não representa problemas.					
21.2 Temos dificuldades de gerar receitas próprias					
21.3 Temos dificuldade de arrecadar receitas próprias.					
21.4 O governo sempre repassa as receitas constitucionais no prazo.					
21.5 É difícil executá-la, pois os processos são lentos.					
21.6 Apressão e fiscalização da sociedade a respeito do dinheiro público são excessivas.					
21.7 Poderia ser mais flexível e ter controles a posteriori.					
21.8 Será sempre um entrave na gestão pois não vejo meios de ser diferente.					
21.9 O governo sempre repassa as receitas constitucionais fora do prazo.					

22. Além da AM Centro, participa de algum fórum de gestores, rede de colaboração, ou grupo de estudo sobre gestão pública?

22.1 () Não, pois não conheço nenhum outro. 22.2 () Não, pois não tenho interesse 22.3 () Sim.
Porquê? _____

23. Quais os principais motivos de sua participação na AM Centro?

- 23.1 () É uma obrigação institucional assumida pela prefeitura antes da minha gestão.
 23.2 () Sinto que me capacita como gestor.
 23.3 () É uma fonte de informação e troca de experiências.
 23.4 () É onde busco parceria para iniciativas de inovação.
 23.5 () Há forte cobrança de meus pares pela participação de todos os gestores da região.
 23.6 () Entendo como importante para o meu município e para a região.
 23.7 () Entendo como importante para a minha gestão.
 23.8 () Há forte cobrança da sociedade organizada pelo fortalecimento de parcerias.
 23.9 () Todas as alternativas anteriores podem explicar a minha motivação.

24. Como vê a relevância e atuação dos COREDES para o desenvolvimento da gestão pública dos municípios?

24.1 () Irrelevante 24.2 () Pouco relevante 24.3 () Indiferente 24.4 () Relevante 24.5 () Muito relevante.
Porquê? _____

25. Você já ouviu falar ou conhece o papel das escolas de governo?

25.1 () Pouco

25.2 () Não

25.3 () Sim

26. Quanto a Planejamento Estratégico formalizado?

26.1 () O meu município possui e utiliza.

26.2 () O meu município não utiliza.

26.3 () Esta em fase de elaboração.

26.4 () Não pretendemos utilizá-lo.

26.5 () Desconheço que alguma vez tenha sido utilizado em meu município.

26.6 () Já foi utilizado mas não utiliza-se mais.

27. Caso exista o planejamento estratégico como ele foi feito?

27.1 () Foi contratado consultoria externa.

27.2 () Feito em reuniões com as chefias estratégicas.

27.3 () Foi delegado para que uma pessoa capacitada o fizesse.

27.4 () Foi feito elaborado em seminários com os envolvidos.

27.5 () Foi utilizada metodologia específica. Qual?

28. Atualmente você se utiliza de alguma consultoria ou assessoria externa para a gestão de seu Município?

28.1 () Não

28.2 () Sim. Qual

área?

PERFIL**1. Gênero** 1.1 () Masculino 1.2 () Feminino**2. Idade** _____ anos.**3. Estado civil** 3.1 () Solteiro(a) 3.2 () Casado(a) 3.3 () Separado(a) 3.4 () Viúvo(a)**4. Seu grau de escolaridade:**

4.1 () Ensino Fundamental

4.4 () Curso Técnico

4.7 () Doutorado

4.2 () Ensino Médio

4.5 () Especialização ou MBA

4.8 () Pós-doutorado

4.3 () Ensino Superior

4.6 () Mestrado

5. Qual sua área principal de formação?**6. Você ainda estuda?** 4.1 () Não 4.2 () Sim. **Qual o curso?****7. Qual seu tempo de experiência no setor público?** _____ anos.**8. Qual seu tempo de experiência no setor privado?** _____ anos.**9. Qual seu tempo de experiência no cargo que ocupa atualmente?** _____ anos.**10. Quantos mandatos você já exerceu no Cargo de Prefeito?**

10.1 () Este é meu primeiro Mandato. 10.2 () 2 Mandatos 10.3 () 3 Mandatos 10.4 () Mais de 3 mandatos

Apêndice B – Competência na gestão pública

COMPETÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

ROBERTO FREDA
Médico



Palhaços são engraçados. Fazem rir. Transitam e habitam no lúdico mundo infantil. Seria no mínimo fora de contexto imaginá-los postulando um cargo público. Mas, por favor, sem preconceito. Afinal, quem tem competência que se habilite.

E aqui, justamente, é que temos uma questão interessante. Quem de nós iria entrar em um avião cujo piloto não tivesse feito todos os cursos preparatórios e tivesse sido adequadamente avaliado por examinadores igualmente qualificados? Quem iria a um médico que não tivesse sequer passado pela porta de uma universidade? Quem entraria em um escritório de advocacia sem ter certeza de que o advogado conhece o tema das leis e seus meandros? Quem contrataria um engenheiro sem a mínima formação universitária para comandar a execução

de uma obra civil de alta complexidade? Todas essas ocupações necessitam de formação profunda e extensa, para se desempenhar, legalmente, a atividade profissional.

Portanto, cabe a pergunta: qual a formação técnica formal que se exige de um postulante a ocupar um cargo público?

Qualquer
excêntrico
pode ser eleito
para função
pública

Por que razão outras atividades seriam diferentes do gestor público? Como querer que alguém que não tem a mínima noção administrativa seja vereador? O que podemos, de fato, esperar? Gerir quantias astronômicas de dinheiro, fazer leis que

impactam diretamente o cidadão comum, definir os rumos de cidades, Estados e do país inteiro, não exigiria um preparo técnico formal mínimo? E que mecanismos seriam empregados para qualificá-los? Não há mais espaço para leniência, passividade e resignação. Da maneira como estão as coisas, qualquer excêntrico despreparado, semialfabetizado e que se apresente como um bufão histrionico durante o horário eleitoral pode ser eleito para alguma função pública executiva ou legislativa. Sem qualificação e desconhecendo o métier, prestará um desserviço enorme a significativa parcela da sociedade. Esse servidor público é intolerável. O cidadão brasileiro não o merece. Ele não faz bem algum. Não melhora a vida da coletividade. Contudo, indivíduos assim continuam sendo eleitos Brasil afora.

E, nisso, não há graça alguma.