



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
BACHARRELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EAD**

FRANCISCO FÁBIO MARTINS MELO

**ANÁLISE DA APLICABILIDADE DO MODELO GERENCIAL NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE ARATUBA - CEARÁ.**

**REDENÇÃO – CE
2020**



FRANCISCO FÁBIO MARTINS MELO

**ANÁLISE DA APLICABILIDADE DO MODELO GERENCIAL NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE ARATUBA - CEARÁ.**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Prof^a. Dra. Polyana Karina Mendes Ximenes

REDENÇÃO - CE

2020

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Melo, Francisco Fábio Martins.

M528a

Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração pública municipal de Aratuba - Ceará / Francisco Fábio Martins
Melo. - Redenção, 2020.
36f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública, Instituto de Educação a Distância, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2020.

Orientador: Prof^a. Dra. Polyana Karina Mendes Ximenes.

1. Administração pública. 2. Gerencia institucional. 3. Controle Social. I. Título

CE/UF/BSCA

CDD 658

FRANCISCO FÁBIO MARTINS MELO

**ANÁLISE DA APLICABILIDADE DO MODELO GERENCIAL NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE ARATUBA - CEARÁ.**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Prof^a. Dra. Polyana Karina Mendes Ximenes

Aprovado em: ___/___/_____

Banca Examinadora

Prof^a. Dra. Polyana Karina Mendes Ximenes

Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. João Coelho da Silva Neto

Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. Afonso Filho Nunes Lopes

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

À minha mãe, Raimunda Aurenir Martins Melo; aos meus irmãos, Rosely Martins, Jonas Martins, Alzenir Martins, Rosemberg Martins (*in memorian*) e a minha tia, Francisca de Paula pelo incentivo e apoio durante a graduação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus que em sua infinita misericórdia esteve sempre guiando e iluminando meus caminhos durante toda essa jornada em que estive cursando Bacharel em Administração Pública na UNILAB.

Agradeço à todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação e da construção deste trabalho.

À toda minha família em especial a minha mãe, Raimunda Aurenir Martins Melo; aos meus irmãos, Francisca Rosely Martins Galdino, Francisco Jonas Martins, Francisca Alzenir Martins, Francisco Rosemberg Martins Melo (*in memorian*) e a minha tia Francisca de Paula Melo Assis, pelo incentivo, apoio e confiança durante todo o período da graduação.

Aos meus amigos Israel Vital, Rair Ângelo e Ismael Rômulo por proporcionarem momentos de aprendizagem construídos durante o período do curso de administração pública que levarei para toda minha vida.

As secretarias municipais do Município de Aratuba – Ceará que sempre me receberam de portas abertas quando da realização de pesquisas e levantamento de dados.

À Marcyara Sousa que além de amiga, prima, co-orientadora deste trabalho de conclusão de curso proporcionando ensinamentos, apoio emocional e disponibilidade para realização e orientação do mesmo.

A minha orientadora, Prof^ª. Dra. Polyana Karina Mendes Ximenes, que esteve sempre disponível nos momentos para orientação e todo o conhecimento compartilhado.

RESUMO

A administração pública brasileira, a partir do surgimento do Estado moderno, tem em sua trajetória três diferentes formas de atuação: Administração Pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Este trabalho tem como objetivo identificar o nível em que se encontra o modelo gerencial no Município de Aratuba, localizada no interior do Estado do Ceará. Além de identificar e analisar os entraves a efetivação do modelo gerencial e propor estratégias de minimização e/ou propostas de soluções aos problemas detectados. A abordagem metodológica da pesquisa foi de caráter qualitativa descritiva. No presente estudo de caso utilizou-se como instrumento de coleta de dados um roteiro de entrevistas estruturado com prefeito, chefe de gabinete, secretários e vereadores da gestão municipal 2017 – 2020, baseando-se nos pressupostos teóricos do modelo de administração pública gerencial e no Índice de Administração Pública Gerencial Municipal (IAPG - M), desenvolvidos por Freitas Jr. (2009). Os resultados obtidos mostram que se faz necessário a elaboração de um planejamento estratégico com o intuito do cumprimento das metas e leis que regem a administração pública municipal e a falta de capacidade de gerenciamento e conhecimento dos gestores em relação ao modelo. Nesse sentido, detectou-se a necessidade de formar e qualificar os servidores e gestores públicos municipais, assim como fortalecer os conselhos gestores e sociedade como forma de controle social da gestão pública para que se efetive o modelo de Administração Pública Gerencial naquele Município.

Palavras – chave: Administração pública. Modelo gerencial. Entraves. Controle Social.

ABSTRACT

Brazilian public administration, from the emergence of the modern state, has in its trajectory three different ways of acting: patrimonial public administration, bureaucratic and managerial. This work has as objective analyzing applicability of the management model in the public administration of the municipality of Aratuba, located in the interior of the state of Ceará. In addition to identifying and analyzing the obstacles to the effectiveness of the management model and propose minimization strategies and/or proposals solutions to the problems detected. The methodological approach of the research was of a descriptive qualitative character. In the present case study, we used as a data collection instrument a structured interview guide with mayor, chief of staff, secretaries and councilors of municipal management 2017 – 2020, based on the theoretical assumptions of the managerial public administration mode and in the Municipal Managerial Public Administration Index (IAPG - M), developed by Freitas Jr. (2009). The results obtained show that it is necessary to the elaboration of a strategic planning in order to fulfill the goals and laws governing municipal public administration and the managers' lack of management capacity and knowledge in relation to the model. In this sense, it was detected the need to train and qualify civil servants and municipal public managers, as well as strengthening management councils and society as a form of social control of public management so that the model of Public Management in that city becomes effective.

Keywords: Public administration. Management model. Barriers. Social Control

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Características da administração gerencial.....	16
Figura 2. Índice de administração pública gerencial municipal.....	25

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico I – Número de servidores para cada 100 habitantes	27
Gráfico II – Número de contribuintes (IPTU) em 2017, 2018 e 2019	30

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal

IAPG – M – Índice de Administração Pública Gerencial Municipal

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbana

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

RCLL – Receita Corrente Líquida

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 OBJETIVO GERAL.....	14
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	15
2.1 MODELO DE GESTÃO GERENCIALISTA.....	15
2.2 A REFORMA GERENCIAL NO BRASIL.....	16
2.3 MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	19
2.3.1 Administração pública patrimonialista.....	19
2.3.2 Administração pública burocrática.....	20
2.3.3 Administração pública gerencial.....	21
3 METODOLOGIA.....	23
3.1 QUANTO A ABORDAGEM DO PROBLEMA.....	23
3.2 QUANTO AOS OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS.....	24
3.3 QUANTO AO CENÁRIO E CONTEXTO DA PESQUISA.....	24
3.4 INSTRUMENTAL DE COLETA DE DADOS.....	25
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	26
4.1 Entraves a efetivação do modelo gerencial de administração no município de Aratuba – Ceará.....	26
4.1.1 Indicador Recursos Humanos.....	26
4.1.2 Indicador Instrumento de Gestão.....	29
4.1.3 Indicador Articulação Institucional e Participação do Cidadão.....	31
4.1.4 Indicador Responsabilidade Fiscal e Aplicação dos Recursos.....	32
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
6 REFERÊNCIAS.....	36

1. INTRODUÇÃO

A administração pública no Brasil, dentro da história, tem sua evolução através de três modelos: a administração pública patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. Ao analisar a evolução histórica da administração pública no Brasil verificou-se que só após o modelo patrimonialista e burocrático foi que o mesmo ingressou no modelo gerencialista com a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado por volta do ano de 1995.

A introdução do modelo gerencial de administração só se realizou após várias reformas administrativas que serviram como base para o novo modelo.

Alguns autores compreendem como evolução das reformas administrativas três momentos relevantes. A primeira se estende no período de 1930 a 1945 seguindo até 1963; a segunda de 1964 a 1985 e a terceira de 1986 a 1988.

Com a Constituição de 1988, a quarta reforma administrativa se caracterizou pela abundância de normas, com a busca da garantia dos direitos dos cidadãos e limitando a ampliação de poderes do Estado, resultando aí na reforma mais administrativa de todas as constituições.

Dando continuidade às reformas administrativas foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que se implementou a reforma gerencial no Brasil com a construção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. Este plano propunha a adoção de um modelo de administração pública gerencial.

Segundo Freitas Jr. (2009), ao investigar o modelo de gestão pública em 177 municípios de Minas Gerais, nenhum deles adotou o modelo gerencial de administração pública, o que sinaliza o status de incompletude dessa reforma.

De acordo com Gomes e Oliveira (2010), em estudo realizado no Ceará, observou-se na fala de 43% dos entrevistados que o principal empecilho para a implementação do modelo gerencial é a resistência das pessoas que compõe a máquina administrativa, assim, observa-se que o principal desafio a ser superado para implementação do modelo gerencial de administração pública reside na cultura organizacional existente, uma herança patrimonialista.

Observa-se no estudo supracitado que o modelo de administração gerencial ainda não se configura como uma realidade na administração pública. Ademais, é sabido que na atualidade há uma demanda social crescente pela melhoria dos serviços públicos nos municípios brasileiros. E em função da diversidade cultural, social e econômica do país, uma

solução padrão não se encaixaria com uniformidade a todos os municípios. Cada município possui suas peculiaridades.

Assim, analisar em qual nível está a adoção do modelo gerencial de administração no Município de Aratuba – Ceará, bem como a demonstração dos esforços para utilização desse modelo é de suma importância para que sejam desenvolvidas estratégias que possam contribuir de forma significativa para implementação e/ou funcionamento eficaz desse modelo. Frente a isso surge o questionamento: Quais os entraves e dificuldades que impedem a administração pública municipal de Aratuba – Ceará implementar com efetividade o modelo gerencial de administração?

1.1 OBJETIVO GERAL

Identificar o nível em que se encontra o modelo gerencial no Município de Aratuba – Ceará.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar os entraves a efetivação do modelo de administração pública gerencial;
- b) Analisar as possibilidades e estratégias em vista da minimização e/ou propostas alternativas frente aos problemas detectados.

O argumento que justifica o objetivo proposto é de que ao se verificar a adoção, ou, não do modelo gerencial de administração pública no município em questão, bem como seus entraves, poder-se-á contribuir para definição de políticas, estratégias e planos mais eficientes e compatíveis com a realidade local, o que poderá impactar diretamente sobre a qualificação dos serviços públicos.

O presente trabalho de conclusão de curso está estruturado em 5 capítulos, os quais dizem respeito a: Introdução, Revisão de Literatura, Metodologia, Resultados e Discussões e por último as Considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 MODELO DE GESTÃO GERENCIALISTA

Para Bresser-Pereira (1999), o modelo gerencialista tem como foco a administração por resultados, na qual a eficiência e a eficácia dos processos se sobressaem. No que concerne a administração pública, o referido modelo conferiu um caráter de organizações privadas ao Estado, esse marcado pelo empreendedorismo, o foco no cidadão como consumidor de serviços e uma postura avaliadora e motivadora para com os seus agentes.

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1998 p. 28).

Entende-se assim, que a contrário do modelo burocrático, o qual centrava-se em processos, dentre eles o de contratação de pessoal e compra e venda de serviços, o modelo de administração gerencial propõe uma orientação para resultados. Desse modo, fica claro que enquanto no modelo burocrático não havia uma preocupação com a efetividade dos serviços, essa se torna principal característica do modelo gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 28).

Assim, ser por um lado a administração burocrática é dita autorreferente, o modelo gerencial tem como alvo o cidadão. De acordo com o que nos coloca Barzelay (1992), “uma agência burocrática se concentra em suas próprias necessidades e perspectivas; uma agência orientada para o consumidor concentra-se nas necessidades e perspectivas do consumidor”.

A figura 01, resume as principais características do modelo de administração gerencial, de acordo com as categorias: - recursos humanos; - modernização da gestão; - orientação para o cidadão; - articulações interinstitucionais; - equilíbrio fiscal e; - capacidade de aplicação eficiente dos recursos.

Figura 01. Características da administração gerencial.

CATEGORIAS	CARACTERÍSTICAS
1. Recursos humanos	Maior flexibilidade, <i>downsizing</i> , terceirizações, capacitação dos recursos
2. Modernização da gestão	Descentralização, flexibilidade na gestão, horizontalização das estruturas, orientação para o cidadão
3. Orientação para o cidadão	Prestação de contas ao cidadão, <i>accountability</i>
4. Articulações interinstitucionais	Privatização, publicização, terceirizações, organizações sociais e conselhos, parcerias público-privadas
5. Equilíbrio fiscal	Adequação dos custos às receitas, limites estabelecidos para o endividamento
6. Capacidade de aplicação eficiente dos recursos	Redução dos custos e aumento na qualidade; eficiência; controle a posteriori dos resultados

Fonte: (FREITAS JUNIOR, 2009, p. 30).

Embora apresente características peculiares e que o diferenciam de outros modelos de administração, faz-se importante salientar que a despeito de representar inovações na gestão pública, o modelo gerencial não foi capaz de substituir completamente os modelos patrimonialista e burocráticos. Assim, é cabível dizer que a administração pública no país apresenta traços tanto do gerencialismo como do patrimonialismo, burocracia e modelo societal, simultaneamente (RODRIGUES; MIRANDA, 2015).

2.2 A REFORMA GERENCIAL NO BRASIL

A evolução da administração pública gerencial no Brasil pode organizar-se conforme a inovação e renovação de aparatos governamentais de acordo com a época.

Segundo Abrucio (2005), a administração pública gerencial é uma estratégia de superação das fragilidades fiscais do Estado e dos problemas associados às mudanças de ordem tecnológica, comercial e financeira advindas do processo de globalização.

A primeira reforma administrativa compreende o período de 1930 a 1945 seguindo até 1963. Em 1936 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com a finalidade de inovação e renovação do aparato governamental. A segunda, de 1964 a 1985, justifica-se pela necessidade de mais agilidade e flexibilidade para atender a demanda de um Estado desenvolvimentista. (BRULON *et al*, 2012, p.269).

A terceira reforma vai de 1986 a 1988, que ficou marcada pela demanda da sociedade por contenção de gastos governamentais e, ao mesmo tempo, pela necessidade de se criar mecanismos e instrumentos que permitissem uma gestão pública eficaz e eficiente. (BRULON *et al*, 2012, p.270).

Dando continuidade as reformas administrativas, após a constituição de 1988, adota-se uma quarta reforma, sendo esta a garantia dos direitos dos cidadãos e limitando a ampliação de poderes do Estado.

O ano de 1995 marca a reforma gerencial no Estado brasileiro, como uma das alternativas de combate a crise fiscal e a exaustão financeira enfrentadas. Além disso, essa reforma representou uma tentativa de superação da insatisfação com o regime burocrático, exaustivamente marcado pela má qualidade dos serviços públicos oferecidos à população (FADUL; SILVA, 2008, p. 5).

A reforma pretendia dotar o Estado de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e proporcionar o pleno desenvolvimento de uma cultura gerencial na administração pública (BRASIL, 1995, p. 1).

A proposta da reforma no Brasil foi fundamentada em três dimensões: 1) institucional-legal, que trata da reforma do sistema normativo e legal da administração pública; 2) cultural, visando à transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; 3) gestão pública, que põe em prática o aperfeiçoamento da administração pública burocrática em paralelo com a introdução da administração pública gerencial, tendo em vista a modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (ARAÚJO; PEREIRA, 2012, p. 1185).

Assim, em 1995 foi criado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), o Plano Diretor da Reforma do Estado, que estabeleceria as bases e diretrizes para a reforma gerencial, esta que propunha gestão por resultados, flexibilidade burocrática e serviços como como a terceirização, a concessão, privatização e maior participação da sociedade civil (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Entretanto, a reforma encontrou vários entraves à sua implementação, esses estando relacionados a resistências políticas e culturais que foram fruto do patrimonialismo e clientelismo ainda vigentes, impondo barreiras à eficiência do Estado em oferecer serviços públicos de qualidade (RODRIGUES; MIRANDA, 2015).

De acordo com Paula (2005), a reforma gerencial não foi capaz de quebrar a linha tecnocrática, entretanto, continuou a reproduzir o autoritarismo e o patrimonialismo. Esse fato é fortificado no que nos coloca Torres (2004, p. 141):

Nem mesmo o modelo burocrático foi plenamente implantado no Estado brasileiro, que permanece sendo administrado através de práticas que muitas vezes ignoram os princípios de impessoalidade, publicidade, especialização e profissionalismo”. É evidente a ‘capacidade de resistência do patrimonialismo’ na cultura política da administração pública.

Com base na literatura, observa-se que a administração pública brasileira é marcada pela coexistência de diferentes modelos de gestão, a saber: - patrimonialista, resquícios da estrutura burocrática do Brasil Colônia; - clientelismo, frente a burocracia do governo Vargas e; - gestão gerencial, concebida em meio a noções burocráticas, na qual o patrimonialismo nunca deixou de existir, tendo como reflexos práticas como o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo (MARTINS, 1997).

Com a reforma do Estado, iniciou-se a articulação dos estados da federação com o intuito de construir suas próprias reformas. Os estados de Acre, Bahia, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo ganharam destaque (CUNHA JUNIOR, 2004).

No Ceará, com o objetivo de criar uma administração pública, de fato, efetiva, capaz de refletir em bons resultados para o Estado e para os cearenses, o estado iniciou uma jornada de estímulo a políticas de atração de investimentos e a busca de implantação de uma agenda de reformas administrativas (GOMES; OLIVEIRA, 2010).

De acordo com Gomes e Oliveira (2010), o Ceará organizou suas finanças antes da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal do ano 2000 e adiantou a agenda modernizadora que o Brasil só entraria alguns anos depois, o que contribuiu sobremaneira para o seu desenvolvimento econômico.

O Ceará partiu para a modernização por motivos semelhantes aos ocorridos em outras partes do mundo, a saber: buscar a otimização dos recursos públicos; priorizar esforços para melhorar os resultados das ações governamentais; reduzir custos e partir para a visão do cidadão, agora muito mais informado e crítico, como cliente (GOMES; OLIVEIRA, 2010, p. 16.).

Entretanto, não se pode deixar de mencionar as fragilidades da administração pública no Ceará. O estado sofre com a falta de engajamento da sociedade, reflexo da falta de repasse de informações à população. Ademais, a questão da avaliação de desempenho ainda é incipiente, somando-se aos resquícios do patrimonialismo ainda vigente.

2.3 MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.3.1 Administração pública patrimonialista

O modelo patrimonialista, o qual predominou no período pré-capitalismo, é marcado pelo nepotismo, ineficiência, corrupção e inexistência de métodos de trabalho. Nesse modelo não há distinção entre o que é patrimônio público e privado. O monarca exercia seu domínio sobre os bens públicos e particulares, sem a necessidade de prestar contas à sociedade.

Para Max Weber (2005), o patrimonialismo é uma forma de administração pública desempenhada pelo exercício legítimo de poder político por meio da dominação orientada pela tradição, ou seja, pela “dominação tradicional”. Esta dominação baseia-se na subserviência ao senhor, que legitima as regras instituídas por ele por meio de um direito próprio. A administração pública é tratada como assunto pessoal do governante e a propriedade pública considerada como parte do seu patrimônio pessoal.

O soberano e o súdito não se sentem associados à noção de relações de contrato que ditam limites ao príncipe e, no outro lado, asseguram o direito de resistência, se ultrapassadas as fronteiras do comando. Dominante o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano sempre se sobrepondo ao cidadão, na qualidade de chefe e comandante para o funcionário, assim, o nepotismo se torna uma característica fiel da administração patrimonialista (FAORO, 1996, p. 18).

Constata-se que o nepotismo vem interferir profundamente nas funções administrativas, disvirtuando o interesse público e construindo uma verdadeira perpetuação do interesse particular. Eduardo (2011, p. 374) aponta que:

“Com o passar dos anos, desembargadores, juízes, ouvidores, escrivães, meirinho, cobradores de impostos, vedores, almoxarifes, administradores e burocratas em geral – os chamados ‘letrados’ – encontravam-se em posição sólida o bastante para instituir uma espécie de poder paralelo, um ‘quase Estado’ que, de certo modo, conseguiria arrebatar das mãos do rei as funções administrativas. Esse funcionalismo tratou de articular também fórmulas legais e informais para se transformar em grupo autoperpetuador, na medida em que os cargos eram passados de pai para filho, ou então para parentes e amigos próximos”.

Percebe-se que em função da tradição do patrimonialismo, no Brasil os empregos e benefícios que se referem ao Estado costumam estar associados aos interesses pessoais e não aos interesses coletivos (PAULA, 2005).

O patrimonialismo configura-se como a apropriação de recursos do Estado por funcionários públicos, grupos políticos e segmentos do setor privado. Nessa ótica, ele se mantém distante dos princípios modernos da administração pública, nos quais o Estado e mercado estão dissociados e o governo orienta-se pela sociedade civil organizada (SORJ, 2000 apud OLIVEIRA, OLIVEIRA e SANTOS, 2011).

2.3.2 Administração pública burocrática

O conceito de burocracia para Max Weber é o de organização eficiente por excelência. Esse modelo explica os detalhes de como as coisas devem ser conduzidas para se alcançar a eficiência. Para Max Weber, a burocracia é marcada pelo seu caráter legal das normas e regulamentos, filosofia formal das comunicações, caráter racional e divisão de trabalho, impessoalidade nas relações, hierarquia nas relações e de autoridade, padronização de rotinas e procedimentos, meritocracia e competência técnica, especialização da administração, profissionalização dos participantes e completa previsibilidade do funcionamento.

A administração burocrática apresenta como características, a saber: autoridade baseada na legalidade, hierarquia e subordinação entre órgãos e agentes, seleção pessoal baseada em competência técnica, função desempenhada como requisito para remuneração, e não pelas feitos alcançadas, controle de fins e ênfase em ritos e processos (MAZZA, 2011).

Para Merton, para além de suas características, a administração burocrática também possui outros entraves, como: internalização das normas, excesso de formalidades, resistência as mudanças e ajustes, despersonalização e categorização do relacionamento, superconformidade, autoritarismo e problemas com clientes.

(...) o tipo de governo que se desenvolveu durante a era industrial, com suas burocracias lentas e centralizadas, preocupado com normas e regulamentos, sujeito a cadeias de comando hierárquicas, deixou de funcionar bem. Na sua época esses governos foram capazes de grandes realizações, mas ao longo do tempo se afastaram das nossas necessidades. Tornaram-se inchados, ineficientes, funcionando com desperdício. E quando o mundo começou a mudar, não acompanharam essas mudanças. As burocracias hierárquicas, centralizadas, concebidas nas décadas de 1930 e 1940, simplesmente não funcionam bem no quadro altamente mutável da sociedade e da economia dos anos 1990, rico de informações e conhecimento. São como transatlânticos de luxo numa era de jatos supersônicos: grandes, caros e pouco ágeis. Gradualmente estão sendo substituídos por novas modalidades de instituições públicas. Osborne e Gaebler (1998:12-13)

O conteúdo expresso no fragmento acima não reflete apenas as reflexões de Osborne e Gaebler. Outros autores têm questionado as desvantagens do modelo burocrático, frente as

crescentes e aceleradas mudanças nos âmbitos tecnológico, político, econômico, social e tributário, refletindo na incapacidade do governo de atender satisfatoriamente às demandas crescentes da sociedade.

Numa tentativa de superação das limitações do modelo burocrático, propõe-se a aplicação de modelos de gerenciamento, até então exclusivos da iniciativa privada, (Brown e Brudney, 2003; Vieira, 2003) e a adoção do empreendedorismo na administração das instituições públicas, o que inclui reduções de quadro funcional e privatizações (Pacheco, 2002; Osborne e Gaebler, 1998).

Entretanto, em função do aumento da máquina estatal no século passado e consequentemente da dívida pública, se tornou necessário aumentar a arrecadação dos tributos para sanar os débitos, dando origem ao Estado Fiscal. No entanto, mesmo com a elevação da tributação, o Estado Fiscal entrou em crise uma vez que não foi capaz de realizar todas as tarefas das quais estava incumbido.

Assim, muitos países entre os anos 70 e 80 foram obrigados a reduzirem as atribuições estatais em função da crise do Estado social, intervencionista. Com destaque para a Inglaterra de Margaret Thatcher e os Estados Unidos de Ronald Reagan. Ressalta-se que foi nesse período que a administração de caráter burocrática passou a ser criticada, favorecendo a difusão da Administração Pública gerencial.

2.3.3 Administração pública gerencial

A evolução da administração pública no Brasil que resultou na formulação do modelo gerencial foi resultado das crises nos modelos anteriormente adotados, sendo eles: patrimonialista e burocrático. Faz-se pertinente salientar que, embora já estejamos vivendo sob o regime do modelo gerencial, o modelo patrimonialista e o burocrático ainda estão imbuídos em nossa administração pública, dificultando, de certo modo, a evolução administrativa.

O modelo patrimonialista representa primeiro modelo administrativo moderno, presente, principalmente, nos Estados absolutistas europeus do século XVIII. Nesse modelo de administração o Estado é a extensão do governante, e o patrimônio público confunde-se com o patrimônio do soberano. Assim, vivencia-se uma administração formada por funcionários indicados pelo soberano e que atendem, aos seus interesses pessoais. A corrupção e o nepotismo são características marcantes desse modelo (OLIVEIRA, 2010, p. 01).

Nos reportando a burocracia, percebe-se que nesse modelo de administração, a ênfase é no controle sobre o processo de tomada de decisões. Já no modelo de administração gerencial concentra-se no controle sobre os resultados (MAZZA, 2011). Nesse sentido, destaca-se o que a EC 19 acrescentou ao caput do art. 37 o princípio da eficiência, o que colabora com a tentativa de imbuir o modelo gerencial no nosso ordenamento jurídico.

Sobre essa temática, é bastante pertinente a o que nos aponta Luiz Carlos Bresser Pereira (BRESSER - PEREIRA, 1996, p. 04):

“A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.”

Uma vez mais nos valem os ensinamentos de Luiz Bresser (PEREIRA, 1996, p. 07) que nos esclarece a respeito do Decreto-Lei nº 200 e sua tentativa de desburocratização:

“A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial.”

Após o fracasso na tentativa de reformar a administração pública dando-lhe um caráter mais gerencial, em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu a segunda grande reforma administrativa do Brasil. Essa reforma foi contemplada no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*, e o seu intuito era substituir a administração burocrática, pela administração gerencial, essa pautada no princípio da nova gestão pública.

Ressalta-se que o modelo gerencial é caracterizado principalmente pela descentralização, eficiência e busca por resultados. Luiz Bresser Pereira (BRESSER - PEREIRA, 1999, p. 06) nos apresenta um pouco acerca das mudanças da Reforma Gerencial de 1995:

A reforma envolve: a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia e para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de "agências executivas"; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) "organizações sociais", isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.); g) assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos, da criação de quase-mercados, e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor.

Segundo Torres (2004, p.141), embora essa reforma tivesse como foco o sucesso por meio de metas previamente traçadas e o cidadão como cerne do consumo dos serviços públicos, ela também não foi capaz de atingir sua completude, uma vez que as práticas no serviço público do país ainda tinham fortes raízes patrimonialistas.

3. METODOLOGIA

3.1 - QUANTO A ABORDAGEM DO PROBLEMA

A metodologia utilizada para a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) foi pesquisa qualitativa. O método qualitativo mostra-se adequado, uma vez que este tipo de investigação prioriza a análise do “universo de significações, motivos, aspirações, atitudes, crenças e valores” (MINAYO, 1996, p. 10). Este tipo de abordagem busca explicar o porquê das coisas e é realizada com pequenas amostragens. Consegue-se extrair dados mais subjetivos, com perguntas abertas aos entrevistados.

3.2 - QUANTO AOS OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS

Quanto ao objetivo, a pesquisa foi descritiva. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987).

Segundo Gil (2008), a pesquisa descritiva objetiva a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis. Ainda Andrade (2003) aponta que, na pesquisa descritiva, “os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles”, haja vista que o presente estudo busca identificar o nível em que se encontra o modelo gerencial no Município de Aratuba – Ceará.

São exemplos de pesquisa descritiva: estudo de caso, análise documental, pesquisa *ex-post-facto*.

Quanto aos procedimentos realizou-se um estudo de caso único. Sendo adotado o modelo de entrevista estruturado quando o entrevistador segue roteiro preestabelecido. Optou-se por um estudo de caso pelo fato de buscar “[...] conhecer em profundidade o como e porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico”. (FONSECA, 2002, p. 33).

3.3 - QUANTO AO CENÁRIO E CONTEXTO DA PESQUISA

A instituição pesquisada foi a Prefeitura Municipal de Aratuba-Ceará, cidade de pequeno porte localizada no Maciço de Baturité, interior do Estado do Ceará, gestão 2017 - 2020. Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) o município possui atualmente uma população estimada de 11.847 habitantes no ano de 2019, com uma extensão territorial de 114,785 km².

Os problemas pesquisados – entraves e/ou dificuldades, que a administração pública municipal encontra na efetivação do modelo gerencial de administração, bem como a demonstração dos esforços para utilização desse modelo – foram as descrições feitas por dirigentes da organização pública municipal (Prefeita, Chefe de Gabinete e Secretários) referente aos anos 2017, 2018 e 2019

. Afim de resguardar a identificação dos mesmos optou-se por nomeá-los como entrevista (01), entrevista (02) e assim sucessivamente.

3.4 - INSTRUMENTAL DE COLETA DE DADOS

Como instrumentos para coletas de dados se fez o uso de: entrevistas, gravações e pesquisa bibliográfica sobre o modelo gerencial na administração pública municipal para embasamento teórico. Os questionamentos foram feitos através de pesquisa qualitativa de natureza teórico-empírica. Com assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido pelos entrevistados, a coleta de dados foi organizada e operacionalizada da seguinte forma: visita na instituição pesquisada, realização de entrevistas, observação participante e gravações que posteriormente foram transcritas. O roteiro de entrevista foi estruturado em 27 perguntas abertas e estruturado de acordo com os quatro indicadores que compõem o Índice de Administração Pública Gerencial Municipal (IAPG-M), que são: recursos humanos, instrumento de gestão, articulação interinstitucional e participação do cidadão, responsabilidade fiscal e a aplicação dos recursos e seus subindicadores, totalizando 23. Considera-se para construção do IAPG-M as duas dimensões de atuação da administração pública referenciadas por Paula (2005), institucional-administrativa e econômica financeira conforme figura a seguir:

Figura 02 – Índice de administração pública gerencial municipal

Índice de administração Pública Gerencial Municipal	Componente institucional-Administrativo	Recursos Humanos	Quantidade de funcionário para cada 100 habitantes	
			% de funcionários com ensino superior –	
			% de funcionários com pós-graduação	
			Existência de administração indireta	
		Instrumento de gestão	Existência de código de obras	
			Existência de lei de parcelamento do solo	
			Existência de lei de zoneamento	
			Existência de plano diretor	
			Existência de cobranças de IPTU	
			Articulação interinstitucional e participação do cidadão	Quantidade de conselhos gestores existentes
				Existência de consórcio público com outros entes federativos
				Existência de convênios ou parceria com o setor privado
	Existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal			
	Participação em comitê de bacia hidrográfica –			
	Componente econômico-financeiro	Responsabilidade Fiscal e aplicação dos recursos		Aplicação de recursos em saúde – cumprimento do % previsto em lei
				Aplicação de recursos em educação – cumprimento do % previsto em lei
			Despesas com pessoal – cumprimento do % máximo previsto em lei	
			Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal –	
			Cumprimento de limites legais para o endividamento do município	
			Indicador de desenvolvimento tributário e econômico	
			Participação da dívida na receita corrente líquida –	
			Esforço orçamentário em educação - % orçamento investido	
			Esforço orçamentário em saúde - % orçamento investido	

Os conteúdos coletados serviram de base para uma análise qualitativa das entrevistas, das observações, etc. Esta análise buscou compreender o significado dos dados coletados e também o objetivo de facilitar o entendimento dos conteúdos através de uma interpretação dos resultados buscando correlacionar o conteúdo do material com a base teórica referencial.

Na primeira fase de análise, fundamentou-se na pesquisa bibliográfica, na elaboração dos questionários e visitas de campo a instituição. Na segunda fase realizou-se o estudo das entrevistas e do material gravado. Na terceira, o tratamento dos dados dos resultados e análise para exposição dos resultados relevantes obtidos pelas entrevistas e gravações, sendo discutidos posteriormente.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

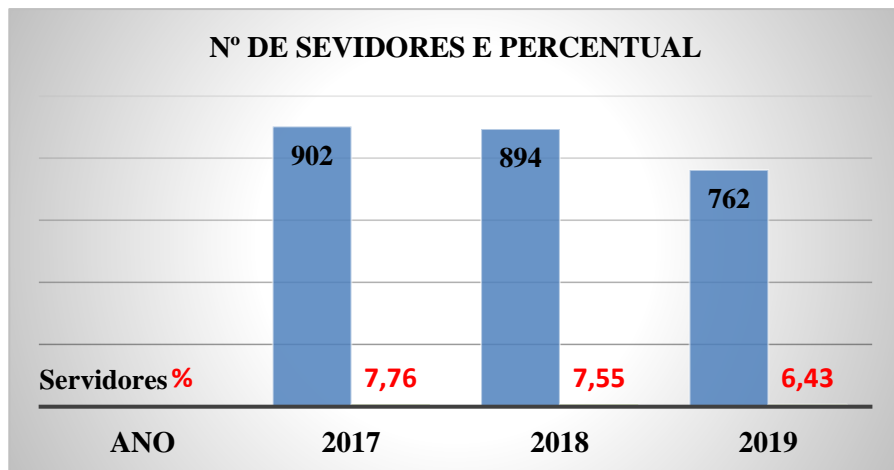
4.1 – Entraves a efetivação do modelo gerencial de administração no Município de Aratuba – Ceará

Os resultados a seguir foram organizados de acordo com os quatro indicadores que compõem o Índice de Administração Pública Gerencial Municipal (IAPG-M), que são: recursos humanos, instrumentos de gestão, articulação interinstitucional e participação do cidadão, responsabilidade fiscal e a aplicação dos recursos.

4.1.1 – Indicador Recursos Humanos

O indicador recursos humanos tem o objetivo de avaliar a eficiência dos servidores públicos quando da realização dos serviços e contempla os seguintes elementos-chave do modelo gerencial: downsizing organizacional; capacitação dos recursos; busca de maior flexibilidade organizacional; descentralização e terceirização.

No gráfico I, pode-se perceber que em 2017, o número de servidores lotados na prefeitura em questão era de 902 servidores, uma proporção de 7,76% para 100 habitantes, em 2018 esse número caiu para 894, uma proporção de 7,55% para 100 habitantes e em 2019 totalizando 762 servidores públicos municipais numa proporção de 6,43% para 100 habitantes.

GRÁFICO I – Servidores para cada 100 habitantes

FONTE: Elaborado pelo autor, a partir de dados da instituição (Prefeitura Municipal).

Os números nos mostra, segundo Setor de Recursos Humanos da entidade pesquisada, que houve uma diminuição significativa dos servidores. Isso indica menores gastos de recursos públicos com pessoal empregado na prefeitura e menores gastos com folha de pagamento de pessoal.

Para grande parte dos gestores entrevistados o número de servidores era suficiente para a administração municipal. E ainda afirmam que o número de servidores poderia ser ainda mais reduzido para que pudesse levar à sociedade aratubense um serviço mais eficiente e mais eficaz.

Suficiente, basta organização (Entrevista 01).

O número é suficiente, porém em relação a qualidade do desempenho profissional não é adequado para a gestão (Entrevista 02).

O número atual de servidores [...] são frutos de concursos anteriores (Entrevista 03).

Analisando as entrevistas, a prefeitura do município não faz uso de um dos elementos-chave do modelo gerencial de administrar que é o *downsizing*.

De acordo com Ferreira (2004), o *downsizing* é uma das técnicas empregadas para tornar a empresa ágil e competitiva, e normalmente é a primeira ferramenta utilizada para iniciar processos de horizontalização nas empresas e reestruturação dos recursos humanos. Esta técnica se resume no enxugamento organizacional reduzindo suposta burocracia e consequentemente custos administrativos.

Quando perguntados sobre a importância do número de servidores com ensino superior e pós-graduação para execução de suas atividades os mesmos responderam:

A grande importância é de um aprendizado a mais [...] as consequências serão percebidas no desempenho do trabalho do servidor... (Entrevista 01).

A qualificação do servidor em nível superior é muito importante (alta). Quanto Maior o conhecimento, melhor para gestão. Maior benefício para coletividade, melhores serviços prestados para a população (Entrevista 02).

Médio, pois depende da área de atuação do funcionário (Entrevista 03).

Diante dos relatos, é de grande importância a formação dos servidores em nível superior e pós-graduação, pois reforça a eficiência na prestação dos serviços públicos.

No Município de Aratuba-Ceará e região do Maciço de Baturité existem vários cursos superiores oferecidos por diversas faculdades registradas e reconhecidas pelo Ministério da Educação (MEC). “A capacitação tem um espaço decisivo no serviço público, assim como em outras organizações, porque de fato o Estado é uma das maiores organizações existentes neste país dotada de uma pluralidade de funções que estão se transformando continuamente; o que demanda um processo de recapacitação e requalificação no mesmo ritmo, tendo em vista as grandes transformações que vêm ocorrendo na sociedade do conhecimento (LEVY, 2001, p. 4).

Vale salientar que a entidade não teve como informar em seus sistemas o quantitativo de servidores com ensino superior e pós-graduação nos anos de 2017, 2018 e 2019.

A existência de administração indireta no município foi descartada nos três primeiros anos da gestão, pois não se faz uso desta modalidade. Mas, conforme Manning *et al* (2009, p.109), a utilização da administração indireta faz com que a organização pública “tire proveito da melhor capacidade operacional dos agentes privados, tendo potencial de melhorar tanto a responsabilidade quanto o desempenho”.

Mesmo não fazendo uso da administração indireta, os entrevistados deram seus pareceres a respeito da importância dessa parceria público/privado:

As vantagens seriam a execução dos serviços com maior autonomia, [...] a melhor execução dos serviços ou das obras públicas de maneira descentralizada. (Entrevista 01)

4.1.2 – Indicador Instrumento de Gestão

O indicador instrumento de gestão como uso de instrumentos legais visa facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas. Para Salazar et al. (2008) os instrumentos legais como Código de Obras, Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Zoneamento, Plano Diretor e cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbana (IPTU) se encontram à disposição do município e devem ser utilizados como forma de facilitar e incrementar a gestão administrativa.

O Código de obras é uma lei municipal que tem a finalidade de orientar projetos de obras e a execução de edificações no âmbito do município, estabelecendo critérios mínimos de segurança, higiene, salubridade e conforto nas edificações do município (Salazar et al., 2008). Em Aratuba- Ceará o Código de obras foi instituído pela criação da Lei Municipal N°. 215/2004.

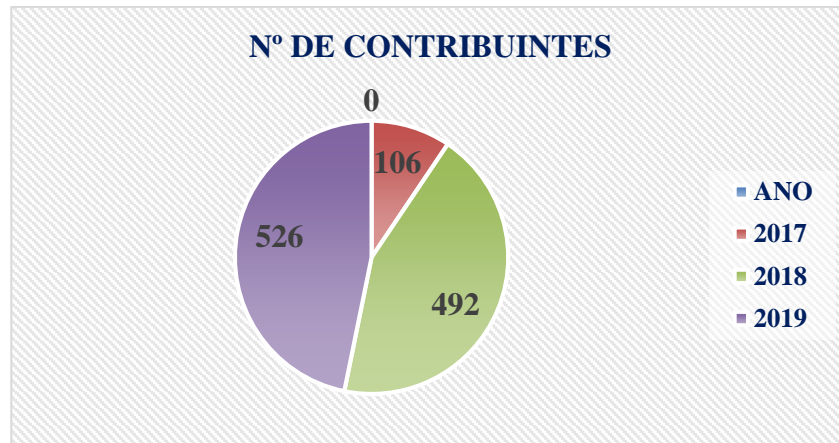
A lei de parcelamento do solo estabelece, no município, o tamanho mínimo dos lotes para construção, as declividades máximas de terrenos permitidos para construções e a área mínima de espaços públicos que devem existir em loteamentos. Essa lei tem importância na coibição do parcelamento do solo em áreas de preservação ambiental (Salazar et al., 2008). A Lei Municipal N°. 214/2004 dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no Município de Aratuba – Ceará.

A lei de zoneamento regulamenta a utilização do espaço territorial nas cidades, dividindo-o em zonas residenciais, comerciais, de preservação, de instalação de equipamentos sociais e logradouros públicos (Salazar et al., 2008). No município em questão, foi informado o desconhecimento de lei instituída para tal fim. Vale ressaltar que as secretarias e setores responsáveis por elaborar e aplicar os instrumentos legais desse indicador, não souberam informar sobre relatórios e/ou arquivos em que registravam esforços para aplicação dessas leis instituídas no âmbito do município durante os anos de 2017, 2018 e 2019.

O Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) consiste em uma importante fonte de arrecadação própria dos municípios. O aumento da arrecadação própria implica maior disponibilidade de recursos para aplicação junto às demandas da sociedade (Freitas Jr. 2009, p. 73). De 01/01/2017 a 04/09/2018 o Município de Aratuba realizou o cadastro de 1.098 contribuintes.

No ano de 2017, 106 aratubenses contribuíram com o IPTU, em 2018 esse número aumentou para 492 contribuintes e em 2019 um total de 526 contribuintes conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO II – Contribuintes (IPTU)



FONTE: Elaborado pelo autor, a partir de dados do setor tributário.

Quando perguntados sobre a existência ou não desses instrumentos de gestão e se facilitam ou dificultam o desenvolvimento da administração e por quê, os mesmos responderam:

Facilitam. Melhora no tocante ao aumento de recursos, que são escassos, organiza o município. (Entrevista 01).

Facilitam, pois assim a administração pode oferecer melhoria nos pontos públicos do município. (Entrevista 02).

A existência desses instrumentos de política pública municipal, facilitam, em muito a gestão e o desenvolvimento municipal. (Entrevista 03).

E acrescentam as principais dificuldades, problemas ou entraves em relação à aplicação desses instrumentos:

Falta de interesse por parte do executivo e da população. (Entrevista 01).

Dificuldade em cobrança de taxas que o município tem obrigação de arrecadar. (Entrevista 02)

Falta de servidores capacitados para uso dessa legislação. (Entrevista 03).

A utilização de termos como normas, procedimentos e leis não é exclusiva do modelo burocrático, a administração pública gerencial não dispensa o uso de tais termos, mas o faz de forma flexível, procurando mais agilidade aos processos. (GOMES; PEREIRA, 2012, p. 1192).

4.1.3 – Indicador Articulação Institucionais e Participação do Cidadão

O indicador articulação institucionais e participação do cidadão baseia-se nas demandas sociais por meio de modelos participativos de gestão, demonstrando assim mais transparência em relação à administração, governança, controle e participação do cidadão (FREITAS JR, 2009). Conforme Cunha (2007, p. 1), a não participação do cidadão é uma questão cultural herdada “de uma tradição autoritária, que rejeita a participação política das massas e discrimina cidadãos hierarquicamente”.

Os entrevistados, em suas respostas, consideram muito importante a parceria da prefeitura com os conselhos gestores. Os principais problemas enfrentados nessa relação é a não participação efetiva dos membros da sociedade dentro dos conselhos gestores impossibilitando seu fortalecimento e a não fiscalização dos recursos gastos pela gestão. O conselho de saúde em Aratuba-Ceará tem sido referência para outros conselhos existentes no município por ser atuante e fiscalizador. Ao todo, o município possui 08 (oito) conselhos gestores.

Relatam ainda que a gestão tem papel importante no estímulo e na participação da comunidade para fortalecer os conselhos, dando apoio para o funcionamento e existência dos conselhos nas diversas áreas.

Auxiliam na tomada de decisões. (Entrevista 01).

Como papel fiscalizador. E ainda fazendo acompanhamento das ações e contribuindo nas proposições das ações que beneficiarão o município. (Entrevista 02).

Muito importante. São os conselhos que se tornam porta vozes da população. Também fiscalizam e acompanham a execução das políticas públicas do município. (Entrevista 03).

Seguindo com o estudo de caso cito se há a existência de consórcio público com outros entes federativos, a existência de convênios ou parcerias com o setor privado e se há o apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal.

A Constituição de 1973 cita a possibilidade de agrupamento entre municípios de uma mesma região para prestação de serviços públicos. Com o advento de Emenda Constitucional

19/98, com base no conceito do artigo 241 da CF/98, os consórcios públicos tornam-se importante instrumento de políticas públicas. Visam o desenvolvimento econômico regional em diversas áreas como: saúde, educação, agricultura, meio ambiente, saneamento dentre outras.

Segundo Becker (2002, p. 31);

Termos como cooperação, participação, parceria, consórcio, integração, ao lado de outros como diferenciação, diversificação, pluralização passam a fazer parte dos discursos dos agentes locais-regionais (econômicos, sociais, políticos) do desenvolvimento, numa pregação crescente das necessidades e possibilidades de ações regionais cooperativas. **(grifo do autor)**

Nos anos de 2017, 2018 e 2019, a entidade pesquisada participou de consórcio público com outros entes federativos, ao todo três na área da saúde. As dificuldades encontradas foram: a pouca disponibilidade de vaga para atender a demanda do município e a falta de cultura por parte dos gestores municipais, em especial os prefeitos.

É necessária uma maior conscientização política e cultural para atender a importância dos consórcios públicos. Registro que o município de Aratuba participa de alguns consórcios na região. E isso tem sido muito positivo. (Entrevista 01).

“[...] hoje não mais se discute a importância e a existência dos consórcios públicos, posto que esses ajudam os governos municipais na execução das políticas públicas de sua competência”. (BATISTA, 2011, p. 32).

4.1.4 – Indicador Responsabilidade Fiscal e Aplicação dos Recursos

O indicador responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos permite ter uma visão quanto ao equilíbrio fiscal do município e a eficiência na aplicação de seus recursos, fatores esses primordiais em um modelo de administração pública gerencial (FREITAS JR. 2009)

Para Ferlie et al. (1999), um dos principais temas do modelo de administração pública gerencial é o equilíbrio fiscal. Para os autores, a administração pública torna-se mais gerencial quando esta consegue um aumento dos controles financeiros, com forte preocupação quanto à maximização do valor do dinheiro paralelamente com ganhos de eficiência, ou seja, segue a linha de fazer mais com menos.

Assim buscou-se analisar neste indicador quais as dificuldade e entraves em cumprir os percentuais estabelecidos em lei com: educação, saúde, despesas com pessoal,

cumprimento da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), limites legais para o endividamento do município e dos limites da participação da dívida na receita corrente líquida.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que os municípios e estados, obrigatoriamente, gastem o percentual mínimo de 25% em educação, 15% em saúde e percentual máximo de 60% de gastos com pessoal em proporção à receita corrente líquida (RCLL).

Quando questionados sobre a aplicação do percentual mínimo de 25% em educação e 15% em saúde, a maioria dos entrevistados citam que se gasta além do previsto em lei.

Na área da educação o percentual de 25% é atingido. (Entrevista 01).

Aplica sim. Na maioria das vezes chega a aplicar mais que o dobro exigido pela constituição. (Entrevista 02).

[...] de maneira geral não há dificuldade em aplicar os recursos, o que existe é carência de recursos e muitas responsabilidades para os municípios. (Entrevista 03).

Em relação ao percentual máximo de 60% com gasto de pessoal em proporção à receita corrente líquida (RCLL), analisou-se que em 2017 esse percentual estava em 67%, em 2018 ficou inferior a 54% e em 2019 voltou a ficar acima dos 54%. Atualmente o município está fazendo um esforço enorme para baixar esse percentual. Quanto menor for esse índice de gasto com pessoal, entende-se que este município é considerado eficiente.

No início da gestão ultrapassou por causa do alto índice de contratações da gestão passada e também por causa do concurso que houve para contratação de pessoal com carga horária de 20h semanais. Havendo a necessidade de contratação de outros profissionais para desenvolver as atividades no outro turno completando as 40h necessárias para o bom desenvolvimento das atividades. (Entrevista 01).

Ultrapassou por conta da diminuição de recursos e o aumento do número de contratos. (Entrevista 02).

É necessário ficar abaixo de 54% (51% é o índice prudencial). Dentro desses patamares, o importante é a eficiência dos serviços públicos. (Entrevista 03)

Os entrevistados acrescentam que se faça a elaboração de um planejamento estratégico e assim alcançar o cumprimento das metas e das leis que regem a administração pública municipal. Que os gestores sejam capacitados para estarem a frente das gestões e que se faz necessária a profissionalização desses gestores.

É notório que a administração pública municipal de Aratuba – Ceará possui traços gerenciais, não por completo, mas predominam os modelos patrimonialista e burocrático. Portanto, os gestores públicos do município, não conseguem se articular e pôr em prática os princípios gerenciais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro muito tem se esforçado para que se efetive o modelo de administração pública gerencial. É visível que esta efetivação ainda não ocorreu nos três níveis de governo. Também é notório a existência de vários entraves que dificultam ou impedem a adoção do gerencialismo na administração pública. Após o referido estudo “análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração pública municipal de Aratuba-Ceará”, foi possível identificar vários desses entraves que dificultam ou impedem a implementação do modelo por parte do município supra citado. Entraves: o desconhecimento dos gestores em relação ao modelo gerencial dificultando a sua aplicabilidade; a falta de interesse por parte dos servidores em buscar capacitação e qualificação como também o incentivo dos gestores para que os mesmos a façam; a não existência de políticas públicas que valorizem e motivem os servidores; a não existência de administração indireta; não cumprimento de forma equilibrada das despesas de acordo com as receitas do município; incentivo para o engajamento dos conselhos gestores e fortalecimento destes; a não articulação com os setores privados da comunidade e a presença de características patrimonialistas e burocráticas na gestão pública municipal.

Tem-se toda uma estrutura de mecanismos institucionais e o conhecimento por parte de alguns gestores sobre a importância do modelo gerencial para o desenvolvimento do município, mas não se vê esforço algum de introduzir o modelo gerencial em sua completude na administração analisada.

O modelo de administração pública gerencial, assim como qualquer outra reforma administrativa, para que se efetive será necessário preparação técnica e política dos gestores públicos bem como dos servidores que a compõe.

Por meio da pesquisa desenvolvida buscou-se demonstrar a relevância e eficácia desta abordagem em vista da melhoria da qualidade dos serviços prestado à população. Apresentando e compreendendo os resultados da utilização dos pressupostos da abordagem da administração gerencial dentro das organizações públicas.

Portanto, com o intuito de superar os entraves e dificuldades que impedem a adoção do modelo gerencial de administração no município pesquisado, se faz necessário a elaboração de um planejamento estratégico e assim alcançar o cumprimento das metas e das leis que regem a administração pública municipal. Que os gestores sejam capacitados para estarem a frente das gestões e que se faz necessária a profissionalização desses gestores. Acredita-se que há a crescente necessidade, também, que os servidores se qualifiquem em curso superior e pós-graduação e a elaboração de um plano de cargos e carreiras municipal voltado a categoria de ensino médio e básico, visto que só há a existência deste na área da educação, valorizando e concedendo direitos a esses servidores. A participação dos conselhos gestores e sociedade como forma de descentralização da gestão pública sempre buscando a transparência.

Os resultados aqui obtidos, se referem somente e unicamente ao município estudado e que se o mesmo estudo fosse aplicado em outros municípios, apresentaria resultados diferentes. Desta forma, novas pesquisas sobre o modelo de administração gerencial aplicadas em outros municípios, traria uma outra visão em relação à prática gerencial no Brasil.

Por fim, fica a proposta da continuidade deste trabalho em outros município da região do Maciço de Baturité e/ou Estado do Ceará, de forma que se possa alcançar resultados semelhantes e diferentes e também passíveis de generalização. Novas pesquisas podem ajudar a analisar os entraves que dificultam ou impedem a adoção do modelo gerencial, assunto abordado neste trabalho, como a capacidade de gerenciamento e controle dos dirigentes públicos com os pressupostos do modelo de administração pública gerencial.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 10520**: apresentação de citações em documentos. Rio de Janeiro, 2002a.
- _____. **ABNT NBR 12225**: títulos de lombada. Rio de Janeiro, 2004a.
- _____. **ABNT NBR 14724**: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2011a.
- _____. **ABNT NBR 15287**: projeto de pesquisa: apresentação. Rio de Janeiro, 2011b.
- _____. **ABNT NBR 6023**: referencias: elaboração. Rio de Janeiro, 2002b.
- _____. **ABNT NBR 6024**: numeração progressiva das seções de um documento. Rio de Janeiro, 2012a.
- _____. **ABNT NBR 6027**: sumario. Rio de Janeiro, 2012b.
- _____. **ABNT NBR 6028**: resumos. Rio de Janeiro, 2003.
- _____. **ABNT NBR 6034**: índice. Rio de Janeiro, 2004b
-
- ABRUCIO, F.L. – O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Cadernos ENAP, Brasília. 1997.
- ANDRADE, M. M. de. Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação. São Paulo: Atlas, 2003. 174 p.
- ANDRADE, N. A. et al. Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005. 424 p.
- ARAÚJO, Priscila Gomes de, Pereira, JOSÉ ROBERTO. **Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal**. Revista de Administração Pública, 1179-1999, Set/out 2012. Rio de Janeiro.
- BATISTA, Sinoel. et all. **Guia de Consórcios Públicos: O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos**. / Sinoel Batista... [et al.]. - .ed. – Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 115 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno; V.1).
- BATISTA, Sinoel. et all. **O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos**. / Sinoel Batista... [et al.]. - .ed. – Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 276 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno; V.2).
- BATISTA, Sinoel. et all. **As possibilidades de implementação do consórcio público**. / Sinoel Batista... [et al.]. - .ed. – Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 244 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno; V.3).

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.**/ Senado Federal. [Constituição (1988)]. Brasília: Senado Federal, 2011. 578 p.; 22cm.

BRULON, Vanessa, *et al* OHAYON, pierre, ROSENBERG, Gerson. **A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção.** (2012).

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Índice de Governança Municipal.** Disponível em: <https://cfa.org.br/> Acesso: 20/01/2020.

CUNHA, P. R. C. da. **A participação cidadã dos jovens cearenses em questão.** In: **SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA**, 2., 2007, Florianópolis. Anais... Florianópolis: UFSC, 2007. 1 CD-ROM.

FADUL, SILVA - **Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública.** 2008.

FREITAS JÚNIOR, D. B. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores.** 2009. 139 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

GUIA DE NORMALIZAÇÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC), 2017. 90 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos municípios. <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>

LEVY, Evelyn. **Teleconferência para apresentar o Sistema de Acompanhamento de Capacitação — Sifac.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 17/12/2001. (Evelyn Levy — Secretariade Gestão do MOG — Governo Federal).

MARTINS, G. A. **Abordagens metodológicas em pesquisas na área de Administração. Revista de Administração.** São Paulo, v. 32, n. 3, p. 5-12, jul./set. 1997.

Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado.** Brasília, 1995. 68 p.

SANTOS, J. A. **Downsizing: uma abordagem sistêmica.** Trabalho de Conclusão de curso, TCC, apresentado ao curso de graduação em Engenharia de Produção. RJ, Dez de 2012.