

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE  
PRODUÇÃO E SISTEMAS**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO SOBRE A REGIÃO DA ASSOCIAÇÃO  
DOS MUNICÍPIOS DO MEIO OESTE CATARINENSE**

**ELIANE SALETE FILIPPIM**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção (PPGEP) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

**Orientador: Prof. Dr. Carlos Ricardo Rossetto**

**Florianópolis**

**2005**

Filippim, Eliane Salete

Administração pública e desenvolvimento sustentável : um estudo sobre a região da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense / Eliane Salete Filippim; orientador: Carlos Ricardo Rosseto. – Florianópolis: UFSC, 2005.

226 f.: il., tab.

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção) Universidade Federal de Santa Catarina.

1. Administração pública 2. Desenvolvimento sustentável  
3. Desenvolvimento regional Santa Catarina

CDD-351.98164

**ELIANE SALETE FILIPPIM**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO SOBRE A REGIÃO DA ASSOCIAÇÃO  
DOS MUNICÍPIOS DO MEIO OESTE CATARINENSE**

Esta Tese foi julgada adequada para a obtenção do título de Doutor em Engenharia da Produção e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 24 de agosto de 2005

**Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.**  
Coordenador do Programa

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Carlos Ricardo Rosseto, Dr.**  
Orientador

**Prof. Nelson Casarotto Filho, Dr.**  
Examinador, UFSC

**Prof. Neri dos Santos, Dr.**  
Examinador, UFSC

**Prof. Ademar Heemann, Dr.**  
Examinador Externo, UFPR

**Prof. Carlos Henrique Orssatto, Dr.**  
Moderador, UNISUL

**Prof. Luiz Carlos Mior, Dr.**  
Examinador Externo, EPAGRI

*Dedico esta Tese à  
Ana Stella, minha nona,  
por apresentar-me a vida refletida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Na construção desta Tese encontrei muitas pessoas generosas que comigo partilharam seu conhecimento, sua lucidez ou sua ternura. Desejo agradecê-las por esta generosidade.

Agradeço com fervor ao Professor Orientador Carlos Ricardo Rossetto, que incorporou a essência da experiência de vida de ser Professor, ao ocupar-se em me desafiar a aprender e a superar meus limites. Obrigada por me instigar a melhorar sempre e pela oportunidade única de usufruir de sua companhia nessa trajetória.

Aos Professores Ademar Heemann, Neri dos Santos, Nelson Casarotto Filho, Carlos Henrique Orssatto e Luiz Carlos Mior pelas valiosas contribuições seja nas magistrais aulas, nas trocas de e-mails, nas inúmeras sugestões quando da qualificação, ou seja, por fim, na banca de defesa desta tese.

Agradeço a Ives José Pizzolatti, pela ternura, pela compreensão e por espalhar amor pelos meus dias.

À minha família pelo carinho e pelo ambiente de inquietação cívica que sempre nos acompanhou.

À amiga Izabella Barison Mattos, instigante, perspicaz, solidária, pelo apoio incondicional.

Ao amigo Daniel Poletto Tesser, pelas preciosas confabulações, pelos debates acalorados e pelas inúmeras sugestões.

Aos amigos da Área de Ciências Sociais Aplicadas e aos dirigentes da Universidade do Oeste de Santa Catarina pela colaboração nessa empreitada.

À Rosângela, minha fiel escudeira, pela força e apoio quando não só deixei cair o escudo, mas tive vontade de arremessá-lo ao vento.

Aos gestores públicos da região da AMMOC pela imprescindível contribuição a este trabalho de pesquisa.

Aos alunos e professores do curso de Gestão Pública da Universidade do Oeste de Santa Catarina com quem aprendo que há grande competência e genuíno interesse coletivo na administração pública.

## RESUMO

FILIPPIM, E. S. **Administração pública e desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a região da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense.** 2005. 225 p. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção). Programa de Pós-graduação, UFSC, Florianópolis, SC.

A partir de 1988, novas competências e atribuições legadas pela Constituição Federal aos municípios abriram caminho para o reconhecimento da relevância e da pertinência de que as propostas de desenvolvimento sejam traçadas a partir do espaço local. Entretanto, apesar dos avanços municipalistas, para que o poder local assuma protagonismo em relação ao desenvolvimento, cabe um questionamento em torno de qual abordagem da administração pública seria mais adequada para que ela pudesse responder a esse compromisso. Nesse sentido, considerando a esfera local espaço privilegiado para a promoção do desenvolvimento, esta pesquisa foi norteadada pelo seguinte objetivo geral: conhecer, descrever e analisar a percepção dos gestores públicos da região da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC) acerca de administração pública e desenvolvimento. Em relação aos procedimentos metodológicos, partiu-se de uma caracterização de desenvolvimento e de administração pública em suas diferentes interpretações pelas ciências sociais, para, em seguida, descrever e analisar as formas pelas quais essas duas dimensões são percebidas pelos gestores públicos dessa região. Optou-se pelo estudo de caso múltiplo (AMMOC) com suas várias unidades (as prefeituras), já que se pretendia aprofundar o conhecimento e a descrição da administração pública nesse território. Como resultados da pesquisa, construiu-se uma proposta de inter-relação entre as dimensões desenvolvimento e administração pública pela qual se sugere que há forte relação entre uma visão integrada de desenvolvimento e a abordagem da Nova Administração Pública (NAP). A análise da percepção dos gestores, por sua vez, aponta para uma tendência à valorização da visão econômica de desenvolvimento combinada à adesão aos princípios do modelo burocrático de administração pública. Concluiu-se que, enquanto os modelos patrimonialista e burocrático pouco contribuem para o desenvolvimento regional, a abordagem da NAP guarda íntima relação teórico-empírica com as bases da sustentabilidade do desenvolvimento, quais sejam, a inclusão social, a otimização econômica, a integração territorial, a revitalização cultural, a prudência ambiental e a vitalidade política.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Administração pública. Região.

## ABSTRACT

FILIPPIM, E. S. **Administração pública e desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a região da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense.** 2005. 225 p. Doctoral Thesis in Production Engineering. Post Graduation Program, Santa Catarina Federal University (UFSC), Florianópolis, SC.

Since 1988, new competences and attributions given by the Federal Constitution to the cities have opened a path for the acknowledgement of the relevance and pertinence that the development proposals shall be drawn from the local. Although the cities have shown advances, so that the local power can play the main role in development, a question arises: which approach in public administration would fit the situation in order to fulfill the necessities of such commitment. Through this way, considering the local sphere as a privileged space to promote development, this research aimed to reach the following goal: to know, describe and analyze the perception of the public administrators within the region of AMMOC (Association of the Middle West Cities of Santa Catarina State) concerning to public administration and development. In reference to the methodological procedures, we began characterizing development and public administration on their different interpretations by the Social Sciences to, after that, describe and analyze the way through which these two dimensions are understood by the public administrators of this region. We chose multiple case studies (AMMOC) with its various units (the City Halls), once we intended to obtain a deeper knowledge and the description of the public administration within this territory. Considering the results of this research, we created a proposal of interrelation among the development dimensions and public administration by which we suggest that there is a strong relation between the integrated view of development and the New Public Administration (NAP) approach. The analysis of the administrators' perception indicates a trend to valorize economical view of development combined to the principles of the bureaucratic model of public administration. We conclude that, while the patrimonial and bureaucratic models contribute very little to the regional development, the approach of the New Public Administration keeps a close relation, both empiric and theoretical, with the basis of the development, which are the social inclusion, economical optimization, territorial integration, cultural revitalization, environmental sense political strength.

**Key-words:** Development. Public Administration. Region.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Municípios da AMMOC .....	24
Figura 2 – Passos da pesquisa .....	130

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Forma de ingresso dos entrevistados na administração pública .....	136
Gráfico 2 - Percepção dos entrevistados sobre a ADMOC .....	142
Gráfico 3 - Percepção dos entrevistados acerca de desenvolvimento .....	156
Gráfico 4 – Interação da prefeitura com outras organizações para promover o desenvolvimento .....	159
Gráfico 5 - A organização estimula os funcionários a participar nos esforços pelo desenvolvimento sustentável .....	160
Gráfico 6 - Existência de planejamento estratégico para o desenvolvimento .....	161
Gráfico 7 – Percepção acerca de administração pública .....	175
Gráfico 8 - Compartilhamento de conhecimentos .....	178
Gráfico 9 - Participação do cidadão na elaboração de planejamento .....	181
Gráfico 10 – Comunicação dos planos e ações da administração pública ao cidadão .	184
Gráfico 11 - Formas de capacitação existentes .....	187
Gráfico 12 – Percepção por segmento acerca de desenvolvimento .....	193
Gráfico 13 – Percepção por segmento acerca de administração pública .....	193

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Critérios e características do desenvolvimento sustentável .....	52
Quadro 2 – Unidades de análise da dimensão Desenvolvimento .....	58
Quadro 3 – Diferenças da administração pública e da administração privada .....	80
Quadro 4 – Elementos da NAP no cenário internacional .....	89
Quadro 5 – Os quatro modelos da Nova Administração Pública .....	90
Quadro 6 – Síntese da proposta do governo Lula para a gestão pública .....	98
Quadro 7 – Possíveis diferenças conceituais acerca da visão de administração pública entre os governo de FHC e do governo Lula .....	99
Quadro 8 – Comparativo entre as abordagens da Administração Pública: Patrimonialista, Burocrática e NAP .....	101
Quadro 9 – Unidades de análise da dimensão Administração Pública .....	104
Quadro 10 – Inter-relações predominantes entre Desenvolvimento e administração pública .....	107
Quadro 11 – Passos para a análise de conteúdos empregados na pesquisa .....	124
Quadro 12 – Descrição de objetivos e indicadores .....	129
Quadro 13 - Combinações das percepções por prefeitura .....	194

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Situação dos municípios da AMMOC no <i>ranking</i> estadual e nacional de qualidade de vida .....	32
Tabela 2 – Estabelecimentos empresariais e vínculos empregatícios da AMMOC .....	33
Tabela 3 – Inter-relações entre os pressupostos teóricos do desenvolvimento sustentável e da Administração Pública .....	106
Tabela 4 – Maior problema do município, segundo a percepção dos entrevistados ....	158
Tabela 5 – Maneira pela qual a organização estimula os funcionários a participar nos esforços pró-desenvolvimento .....	161
Tabela 6 - Forma de ingresso atual para os cargos efetivos .....	176
Tabela 7 – Como as decisões são tomadas .....	176
Tabela 8 - Quem elabora o planejamento .....	179
Tabela 9 - Elaboração da proposta orçamentária .....	180
Tabela 10 - Formas para avaliar a satisfação do cidadão com a administração pública	183
Tabela 11 - Formas de comunicação com o cidadão .....	185
Tabela 12 – Servidores em exercício e população nos municípios da região da AMMOC .....	186
Tabela 13 - Formas de avaliação do desempenho dos servidores municipais .....	187
Tabela 14 - Forma de provimento de cargos em comissão .....	189
Tabela 15 - Canais de atendimento ao cidadão .....	189

Tabela 16 - Número de Conselhos presentes em cada município da região da AMMOC .....	191
Tabela 17 – Tipos de combinações entre desenvolvimento e administração pública presentes na percepção dos entrevistados .....	195

## LISTA DE SIGLAS

ADMOC - Agência de Desenvolvimento do Meio Oeste Catarinense

ADR - Agência de Desenvolvimento Regional

AMARP – Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe

AMMOC - Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense

CLAD – Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

EPAGRI – Empresa de Pesquisa e extensão Rural de Santa Catarina S.A.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FIESC – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina

FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto de Contribuição Monetária Simples

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IEL - Instituto Evaldo Lodi

IPI – Imposto sobre produtos industrializados

MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Aparelho do Estado

NAP - Nova Administração Pública

ONU - Organização das Nações Unidas

OECD – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

PAE - Planos de Ajuste Estrutural

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

DTR - Programa Desenvolvimento Tecnológico Regional

PPA - Plano Plurianual

S.A – Sociedade Anônima

SEBRAE – Serviço de Apoio a micro e Pequena Empresa

SAF - Secretaria da Administração Federal

SEDAP - Secretaria da Administração Pública da Presidência da República

SEMOR - Secretaria da Modernização

SDR - Secretaria de Desenvolvimento Regional

SEGES - Secretaria da Gestão Pública

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	
<b>ABSTRACT</b>	
<b>LISTA DE FIGURAS</b>	
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b>	
<b>LISTA DE QUADROS</b>	
<b>LISTA DE TABELAS</b>	
<b>LISTA DE SIGLAS</b>	
<b>CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO</b> .....	17
1.1 O TEMA EM ESTUDO .....	17
1.2 JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO TEMA .....	26
1.3 OBJETIVOS .....	36
1.3.1 Objetivo geral .....	36
1.3.2 Objetivos específicos .....	36
1.4 A CONTRIBUIÇÃO, O INEDITISMO E A RELEVÂNCIA DO ESTUDO .....	37
1.5 AS LIMITAÇÕES DO ESTUDO .....	39
1.6 A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....	40
<b>CAPÍTULO II – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	42
2.1 ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	42
2.1.1 A trajetória do conceito de desenvolvimento .....	43
2.2 O CONTEXTO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	59
2.2.1 A abordagem patrimonialista da administração pública .....	60
2.2.2 A abordagem burocrática .....	65
2.2.3 A abordagem da Nova Administração Pública (NAP) .....	84
2.2.3.1 Distinções necessárias .....	84

2.2.3.2 A recepção da Nova Administração Pública no Brasil .....	93
2.3 AS POSSÍVEIS INTER-RELAÇÕES ENTRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	105
<b>CAPÍTULO III – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>121</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA: TIPO E MÉTODO .....	121
3.2 A COLETA DE DADOS .....	125
3.3 A ANÁLISE DOS DADOS .....	128
3.4 PASSOS DA PESQUISA .....	130
<b>CAPÍTULO IV – ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....</b>	<b>131</b>
4.1 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS DA REGIÃO DA AMMOC ACERCA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	131
4.2 O PERFIL DOS ENTREVISTADOS .....	132
4.3 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS DA REGIÃO DA AMMOC ACERCA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	138
4.3.1 A visão econômica apresenta suas armas .....	145
4.3.2 A visão social como princípio .....	149
4.3.3 A visão ecológica recém se insinua .....	153
4.3.4 A visão integrada começa a emergir .....	154
4.3.5 Uma preferência pela visão econômica do desenvolvimento na região da AMMOC .....	155
4.4 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS DA REGIÃO DA AMMOC ACERCA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	162
4.4.1 As permanências do velho modelo patrimonialista .....	165
4.4.2 A abordagem burocrática tem força .....	166
4.4.3 A Nova Administração Pública (NAP) .....	171
4.4.4 Uma preferência pelo modelo burocrático na região da AMMOC .....	174

4.5 AS INTER-RELAÇÕES ENTRE DESENVOLVIMENTO E	
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA AMMOC .....	192
<b>CAPÍTULO V – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>198</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>205</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>220</b>

## CAPÍTULO I

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta o tema em estudo, as motivações<sup>1</sup> que o conduziram e os objetivos que o nortearam. Aponta a possível contribuição, ineditismo e relevância, bem como suas limitações. Por fim, é apresentada a forma pela qual o trabalho foi organizado.

#### 1.1 O TEMA EM ESTUDO

A temática do desenvolvimento<sup>2</sup> tem ocupado lugar de destaque na agenda política de debates, tanto internamente, nas nações e nas suas unidades regionais, quanto internacionalmente. Essas discussões podem ser observadas pela elevada produção de conferências, documentos e pesquisas produzidos pela Organização das Nações Unidas desde a década de 1970 (ONU, 2004). Nessa arena de debates, a vertente que tem ganho terreno é aquela que enfatiza o crescimento econômico, perspectiva essa que nem sempre traz agregado

---

<sup>1</sup> Alerta-se que a motivação desse estudo é também política discordando das premissas positivistas segundo as quais há a possibilidade de neutralidade do pesquisador em relação ao fenômeno estudado. Desde a escolha do objeto de estudo até sua forma de tratamento, há um interesse científico, mas há igualmente uma clara intenção de transformação social.

<sup>2</sup> O desenvolvimento, entendido como utopia mobilizadora (FISCHER; MELO, 2004), tem se tornado uma idéia motriz no Ocidente desde o Iluminismo, seja pela sua visão inicial de expansão de mercados e progresso econômico, seja na visão mais contemporânea de compatibilização das esferas da justiça social, da prudência ecológica e da otimização econômica.

o bem-estar social e a responsabilidade ecológica. Essa visão – marcadamente economicista – tem produzido resultados pouco sustentáveis. Da percepção do esgotamento dessa abordagem, surgiu um novo enfoque calcado na necessidade de um estilo de desenvolvimento capaz de compatibilizar eficiência econômica, prudência ecológica e equidade social (SACHS, 1986).

Embora não haja consenso teórico – e muito menos empírico – acerca do modelo de desenvolvimento a ser perseguido, alguns pressupostos hegemônicos emergem da discussão acadêmica e das propostas práticas de desenvolvimento. Um primeiro consenso é o de que a construção do desenvolvimento exige a participação das populações envolvidas na formulação da visão de futuro comum, na escolha de estratégias para atingi-la e na gestão das ações para efetivá-la. Um segundo ponto consensual, dependente do primeiro, é o de que a tarefa de promover o desenvolvimento não é exclusiva dos governos nacionais, mas sim pode ser mais eficazmente conduzida pelos outros níveis de governo (estados e municípios) representados pelo poder local<sup>3</sup>.

Num terceiro consenso, igualmente inter-relacionado aos dois primeiros, está posto que o desenvolvimento é mais facilmente alcançado por meio de redes sociais que se configuram por uma articulação de esforços da iniciativa pública e privada, numa concertação de planejamento, projetos e ações de um local ou região, com vistas a garantir a qualidade de vida das atuais e futuras gerações. Dessa maneira, o setor público federal está perdendo seu monopólio na condução dos assuntos relacionados ao desenvolvimento (PETERS, 2003), sendo obrigado a abrir espaço à participação de outros atores.

Por fim, um outro ponto de convergência teórica é o de que o desenvolvimento sustentável é um processo endógeno, isto é, depende da articulação de forças do próprio território, resultando em capacidade de atrair investimentos sociais e econômicos. Desde o

---

<sup>3</sup> Poder local refere-se, aqui, ao município, mas pode também ser visto como a região na qual se vive (DOWBOR, 1999). Neste estudo, o termo local refere-se aos municípios enquanto que o termo regional refere-se à região da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC).

final dos anos 1980, vem ocorrendo um movimento de abertura externa tanto das empresas quanto dos países e, simultaneamente, ocorre um movimento de endogenização, no qual a organização territorial deixou de ter um papel passivo (AMARAL FILHO, 2001).

Esse processo de otimização das potencialidades locais e regionais não pode prescindir, no entanto, de considerar a inserção do local no contexto global. Sem esse cuidado, pode-se cair numa exacerbação das possibilidades locais diante da imposição de mecanismos, tanto dos mercados quanto sociais e institucionais, externos ao território, mas determinantes no processo de seu desenvolvimento.

Partindo da premissa que considera a endogenização como estratégia (sem desprezar os fortes condicionamentos da estrutura global), o desenvolvimento requer protagonistas que, numa ação integrada, tracem e executem planejamento capaz de promovê-lo. Uma vez que a administração pública<sup>4</sup> tem sido apontada como um desses protagonistas da promoção do desenvolvimento sustentável<sup>5</sup> cabe o questionamento sobre sua postura administrativa, ou seja, qual abordagem teórica e metodológica de administração pública pode ser capaz de mobilizar competências técnicas, gerenciais e políticas na tarefa de fomentar o desenvolvimento.

Nesse sentido, Martins (2004a) aponta que a administração para o desenvolvimento tem enfrentado alguns problemas comuns nos países emergentes. Em primeiro lugar, observa-se que o padrão referencial adotado para os projetos de desenvolvimento são aqueles usados nos países desenvolvidos e a mera transposição de modelos e procedimentos, além de deixar de considerar as particularidades dos países em desenvolvimento, tem-se demonstrado ineficaz. A segunda problemática diz respeito à recorrência ao modelo burocrático quando

---

<sup>4</sup> Parte-se, neste trabalho, do entendimento de que a administração pública “indica a prática da gestão em organizações públicas e, ao mesmo tempo, um campo de estudos que inclui como objetos a administração de organizações públicas, incluindo aqui práticas sociais e relações políticas entre coletivos e organizações” (MIZOCZKY, 2004, p. 12).

<sup>5</sup> Entende-se por desenvolvimento sustentável aquele capaz de compatibilizar eficiência econômica, prudência ecológica e justiça social (SACHS, 1986).

ocorre a escolha da corrente da administração pública a ser seguida. A solução burocrática, por vezes marcada por disfunções, nem sempre responde às demandas por desenvolvimento que respeite as particularidades e as necessidades de cada território.

No caso brasileiro, os planos de desenvolvimento têm sido ditados tradicionalmente pelo governo central.<sup>6</sup> Ao poder local fica destinado o papel de executor de fragmentos – nem sempre compreensíveis – desses projetos. Desde 1988, novas competências e atribuições legadas pela Constituição aos municípios (Art. 30) abriram caminho para o reconhecimento da relevância e da pertinência das propostas de desenvolvimento serem traçadas a partir do espaço local, particularmente a partir das administrações públicas municipais. Contudo, apesar dos avanços da Carta Constitucional brasileira de 1988 no sentido de delegar aos municípios novas responsabilidades em relação ao seu próprio desenvolvimento, atribuiu-se responsabilidade sem as respectivas receitas.

No que se refere aos recursos repassados pela União advindos das receitas tributárias, observa-se que cabe aos municípios a menor parcela. Dessa forma, acaba por ser descentralizado o ônus maior dos serviços públicos sem o efetivo repasse do bônus arrecadado<sup>7</sup>.

Nesse sentido, a administração municipal não raro utiliza essa carência de repasse de recursos por parte da união como justificativa para sua fraca ação em prol do desenvolvimento sustentável.<sup>8</sup> Contudo, o grande desafio da administração pública é

---

<sup>6</sup> Para Peters (2003), grande parte da história dos governos tem sido a história da tentativa de controlar a sociedade a partir do centro.

<sup>7</sup> Os recursos repassados aos municípios pela união e pelos estados são da seguinte ordem: Fundo de Participação dos Municípios (FPM) formado pelas receitas do Imposto de Renda e do IPI e distribuído por índice de acordo com a população (a união distribui 22,5% aos municípios). O ICMS, distribuído aos municípios pelo índice de retorno que é gerado pelo movimento econômico (o estado fica com 75% da receita do ICMS e os municípios com 25%). As receitas arrecadadas pelo município devem ser assim aplicadas: 25% da receita de impostos deve ser aplicada na educação infantil e no ensino fundamental; 15% da receita deve ser aplicada na despesa com saúde. A despesa com pessoal do poder executivo está limitada a 54% da receita corrente líquida do período; a despesa com pessoal do poder legislativo está limitada a 6% da receita corrente líquida do período (AMARP, 2004).

<sup>8</sup> Embora seja difícil precisar qual é a divisão federativa das receitas tributárias, aceita-se que fiquem em torno dos seguintes percentuais: municípios 16%, estados 25% e união 59%. (AFONSO, 2004).

justamente o de gerir ações substantivas mesmo que dentro de um contexto de recursos escassos. Não se dispensam o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, mas é preciso enfatizar o aumento do bem-estar da coletividade de forma integrada, com base em transformações estruturais (MARINI; MARTINS, 2004). As meras pressões por equilíbrio fiscal, por vezes, inibem a adoção de mudanças institucionais mais qualitativas (REZENDE, 2004) e fazem da administração pública municipal uma frágil presa da racionalidade instrumental.

Ainda em 1966, Guerreiro Ramos, ao destacar a relevância da administração como estratégia para o desenvolvimento, levantava dúvidas sobre as possibilidades mobilizadoras da racionalidade funcional ou instrumental. Segundo ele (1966, p. 52) na racionalidade funcional, “não se aprecia propriamente a qualidade intrínseca das ações, mas o seu maior ou menor concurso, numa série de outros, para atingir um fim pré-estabelecido, independentemente do conteúdo que possam ter as ações.” Esse tipo de racionalidade, aplicado à administração pública, conduz a soluções formalistas e paralisantes que não levam em conta a esfera valorativa própria da defesa do interesse coletivo.

Em oposição à racionalidade instrumental, Guerreiro Ramos (1966, p. 51), aponta para a racionalidade substantiva “ditada pelo mérito intrínseco do valor ou dos valores [*sic*] que a inspiram”, bem como sua indiferença aos resultados.

A racionalidade instrumental típica de sociedades industrialistas conduz a comportamentos mecânicos desprovidos de reflexão acerca de sua pertinência e sustentabilidade. Já a racionalidade substantiva que considera os valores e a complexidade do processo histórico e social de determinada comunidade, permite a adoção de estilos de

---

desenvolvimento e de modelos de administração flexíveis e adaptados às características e aos anseios de cada local.<sup>9</sup>

Para que o poder local assuma protagonismo em relação ao desenvolvimento, cabe um questionamento em torno de qual abordagem da administração pública seria mais adequada para que ela possa responder a esse compromisso. Essa indagação remete à análise do contexto da administração pública no Brasil, no qual são observadas práticas alicerçadas no patrimonialismo e nos exageros burocráticos (PRADO JÚNIOR, 1977). Essas práticas, construídas socialmente na trajetória política do país, coexistem e se fundem, desenhando a maneira de ser e de agir da administração pública nas esferas nacional, estadual e municipal até os dias atuais.

Na esfera acadêmica, a delimitação da administração pública como área do conhecimento ocorreu nos Estados Unidos, na primeira metade do século XX (MISOCZKY, 2004), à luz dos princípios teóricos de Max Weber acerca da burocracia. A partir dos anos 1970, surgiram novas correntes teóricas da administração pública. Essas abordagens, sintetizadas pela Nova Administração Pública (NAP), têm questionado os paradigmas patrimonialista e burocrático e apresentado outras perspectivas.

No Brasil, as tentativas práticas de implantação da NAP<sup>10</sup> se desenvolveram de maneira mais significativa somente a partir dos anos 1990 e, ainda assim, apenas no âmbito da administração pública federal. Bem mais recente, têm sido as experiências de transformação da administração pública nos estados e nos municípios, uma vez que a adoção dessa abordagem demanda acesso à informação, vontade política e consistente investimento em formação de pessoas. Essa falta de disseminação dos pressupostos e das ferramentas da NAP, no âmbito da administração pública municipal, reflete-se na falta não apenas de eficiência,

---

<sup>9</sup> A racionalidade substantiva pode conduzir determinado município a opor-se, por exemplo, à implantação de uma grande indústria poluente em seu território, indo contra (aparentemente) uma lógica de progresso causado pelo crescimento meramente econômico.

<sup>10</sup> De acordo com Misoczky (2004), a expressão Nova Administração Pública foi cunhada por Hood em 1991, apesar de seus postulados terem surgido ainda nos anos 1970.

mas de eficácia e de efetividade<sup>11</sup> no atendimento ao cidadão, já que é da administração municipal que ele está mais próximo.

Dentre os postulados da NAP, emerge a temática da transformação institucional com vistas à geração e mobilização de conhecimentos, de habilidades e de atitudes para revitalizar e qualificar a administração pública no exercício efetivo de suas prerrogativas de promover [em parceria] o desenvolvimento (PELLETIER, 2004).

Esses processos de transformação institucional, voltados ao fortalecimento da administração pública municipal, são altamente dependentes da formação de consensos sobre problemas e soluções de um dado território, de forma a se legitimar e assegurar processo de desenvolvimento sustentável, tanto no curto, quanto no médio e longo prazo, mediante a mobilização política e o envolvimento direto e indireto dos cidadãos via distintos mecanismos de interlocução (MARTINS, 2004c).

Nesse sentido, considerando a esfera local espaço privilegiado para a promoção do desenvolvimento, elegeu-se neste estudo a região<sup>12</sup> do Meio Oeste Catarinense (região política da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense – AMMOC<sup>13</sup>) como lugar de investigação.

Dessa maneira, neste trabalho, propõe-se conhecer, descrever e analisar a percepção acerca de desenvolvimento e de administração pública e dos gestores públicos do território da região da AMMOC, formada por 13 municípios: Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval

---

<sup>11</sup>A noção de eficiência está relacionada ao controle no uso de recursos e fortemente vinculada à razão instrumental. Consiste em converter os recursos ou insumos em resultados. A eficácia consiste em alcançar os objetivos da intervenção, levando em conta sua importância. A efetividade consiste na avaliação sistemática e objetiva de um projeto, um programa ou uma política em curso com o objetivo de determinar a sua pertinência e o seu alcance (OECD, 2005). Refere-se também ao processo de determinar o significado ou o valor de uma determinada política, processo ou atividade, estando vinculada a razão substantiva.

<sup>12</sup> A construção de uma região não é obra do acaso, mas sim produto histórico. Não se pode argumentar que há fronteiras e regiões naturais ou que as demarcações de território correspondem a uma visão consensual de todos os atores sociais. Para Bourdieu (1989), a região e suas fronteiras não passam do vestígio apagado do ato da autoridade, que consiste em circunscrever uma região, em impor a definição legítima, conhecida e reconhecida, das fronteiras e do território, ou seja, o princípio da divisão legítima do mundo social.

<sup>13</sup> A AMMOC é fruto do processo social e político regional e foi implantada em 1961, por iniciativa dos prefeitos da região e congregava 26 municípios. Por força do processo político, o número de municípios foi reduzido chegando a atual configuração de 13 municípios. Essa associação tem como objetivo ser mecanismo de articulação política além de prestar assessoria técnica e administrativa aos municípios congregados.

Velho, Herval d' Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Tangará, Treze Tílias e Vargem Bonita (Figura 1).<sup>14</sup>

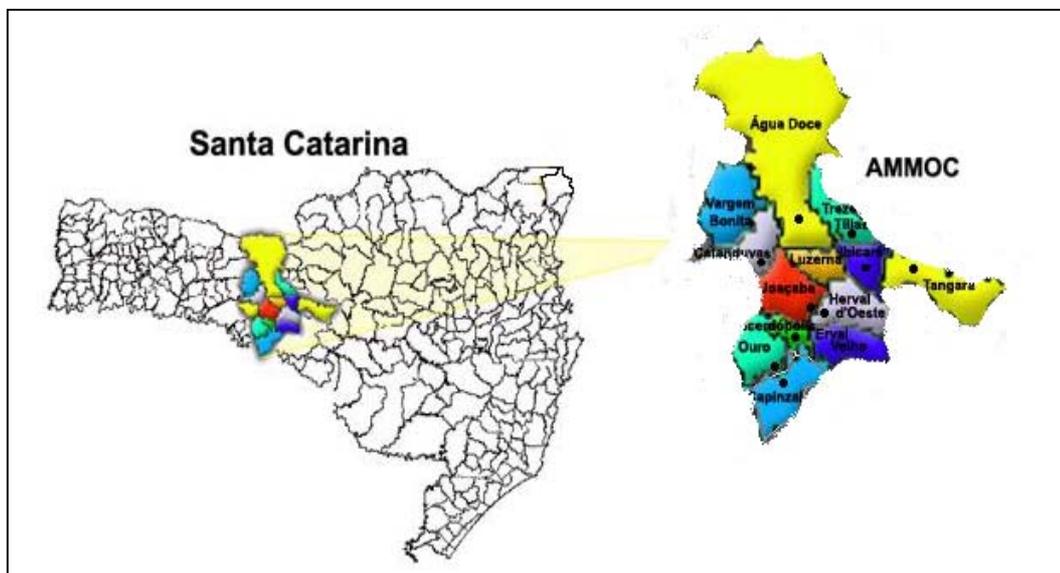


Figura 1 – Municípios da AMMOC  
Fonte: AMMOC (2003).

O que se pretende é compreender de que maneira a administração pública municipal pode (ou não) ser um elemento ativador e direcionador das capacidades desse território, na direção do desenvolvimento sustentável, assumido, nesta pesquisa, como o grande objetivo mobilizador de uma coletividade.

A superação dos atuais níveis de pobreza, das disparidades sociais e do desgaste do meio ambiente, embora um vir a ser irrealizável, motiva e inquieta, provocando a necessidade de agregar conhecimento para a compreensão dessa realidade tão desafiadora. Essa agregação de conhecimentos foi norteadada por alguns autores que serviram de referência. Entre eles, no tocante à dimensão desenvolvimento, optou-se pela obra de Ignacy Sachs por se considerar que os postulados (e experiência prática) desse autor, mais adequadamente servem ao

<sup>14</sup> Percepção neste estudo é entendida como um sistema de valores, crenças, noções e de práticas (HERZLICH, 2002) que se expressam por meio linguagem dos entrevistados; e, na linha de Merleau-Ponty (1999), todo saber se instala nos horizontes da percepção.

tratamento da temática de maneira a integrar os diversos critérios requeridos para o desenvolvimento sustentável.

Para a dimensão administração pública, os autores que nortearam esse estudo foram os brasileiros Guerreiro Ramos e Bresser-Pereira. O primeiro, cientista social internacionalmente reconhecido, tem sido re-visitado constantemente pela literatura especializada na temática, e o segundo, apesar das possíveis controvérsias acerca de sua passagem pela gestão pública federal, é referência internacional na área de administração pública. Além desses autores, eleitos como centrais, outros tantos nacionais e internacionais foram utilizados para apontar caminhos para a compreensão do estado da arte do desenvolvimento e da administração pública.

Alguns questionamentos nortearam esta busca: afinal, o que é desenvolvimento? Como tornar governos municipais mais capazes de formular e alcançar resultados de desenvolvimento sustentável? Como promover a formulação e a implementação efetivas de estratégias de desenvolvimento? Quais concepções de administração pública proporcionariam uma melhor interface com o desenvolvimento? De que maneira os gestores públicos<sup>15</sup> vêem a temática do desenvolvimento? Qual a relevância que lhe atribuem? Eles percebem a administração pública local ou regional como protagonista do desenvolvimento?

Nesse contexto de dúvidas provocadoras originadas na realidade regional, apresenta-se a seguinte pergunta de pesquisa:

**Qual é a percepção dos gestores públicos da região da AMMOC acerca de desenvolvimento sustentável e administração pública à luz dos modelos patrimonialista, burocrático e da nova administração pública?**

A questão central de pesquisa desdobra-se em questões secundárias, assim expressas:

---

<sup>15</sup> Por gestor público entende-se, neste estudo, prefeitos, secretários de governo, diretores e outros que têm, sob sua responsabilidade, a gestão de pessoas e de recursos na esfera pública (VERGARA; CORRÊA, 2004), ou, ainda, os servidores públicos que ocupam posições importantes de apoio aos agentes políticos e suas equipes (MOORE, 2002).

1. Qual é a pertinência de relacionar administração pública municipal e desenvolvimento sustentável?
2. A percepção dos gestores públicos da região da AMMOC corresponde a um modelo teórico de desenvolvimento sustentável?
3. A qual abordagem de administração pública corresponde a percepção dos gestores públicos da AMMOC?
4. É possível comparar as percepções dos Prefeitos, chefes de Recursos Humanos e dos Técnicos Efetivos sobre administração pública e desenvolvimento?
5. É possível estabelecer inter-relações entre desenvolvimento e administração pública nos campos teórico e empírico?

## 1.2 JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO TEMA

Partindo da premissa de que o desenvolvimento sustentável é um objetivo mobilizador capaz de agregar forças de um dado território, optou-se por focar o estudo em uma região politicamente demarcada e construída como campo de forças e exercício de poder (FISCHER; MELO, 2004), recaindo a escolha sobre o Meio Oeste catarinense. As concepções acerca do que seja desenvolvimento e administração pública são cultural e historicamente contingentes, daí advindo a importância de desvendar o contexto no qual essas visões estão alicerçadas (PETERS, 2003).

Para compreender o contexto do problema de pesquisa apresentado, fez-se necessária uma breve revisão da trajetória da construção histórica do território da AMMOC, a fim de

perceber de onde falam os gestores públicos entrevistados e quais são os elementos sociopolítico-econômicos e culturais que contribuíram para a construção histórica de sua atual percepção.<sup>16</sup> Essa revisão se justifica, uma vez que, de acordo com Putnam (1996), potentes condicionamentos são impostos pela história e pelo contexto social às pessoas e ao funcionamento das instituições.

O território do Oeste Catarinense era habitado, originalmente, por índios Kaingang e Xoklengs (D'ANGELIS, 1995). A primeira conquista por parte dos “brancos” colonizadores ocorreu pela ocupação das áreas de campo que culminou no final do século XIX. Um dos expedientes utilizados no domínio do território pelos colonizadores foi a religião católica, por meio da catequização dos indígenas realizada por padres missionários. Beozzo (1979, p. 63) assim avalia essa relação do missionário com os indígenas:

O indígena é um obstáculo que se interpõe entre o colonizador e a terra. Para apossar-se da terra é preciso amansar o índio, fazê-lo retirar-se para o interior ou massacrá-lo. Alternam-se estratégias. Onde falha a catequese que faz do índio bravo um índio manso, do gentio um cristão, do nômade um sedentário e mão-de-obra para [...] os serviços dos colonos, entra em jogo a estratégia da violência e do massacre.

Após a conquista e a dizimação dos indígenas, as principais atividades econômicas implantadas pelos colonizadores na região, foram a pecuária de extensão e a extração da madeira e da erva-mate, que se estenderam até as primeiras décadas do século XX (RADIN, 2001).

Com a construção da estrada de ferro São Paulo ao Rio Grande do Sul, no início do século XX, grandes grupos de trabalhadores foram recrutados para os trabalhos da ferrovia. Com a sua conclusão, esses trabalhadores oriundos de outras regiões dispersaram-se pelo Meio Oeste, ocupando a terra como posseiros. Esse grupo, denominado pejorativamente de

---

<sup>16</sup> Considera-se que a percepção atual dos gestores acerca do desenvolvimento e da gestão pública não é neutra, pois foi construída socialmente na inter-relação entre o sujeito e o seu entorno. Por isso, na pesquisa qualitativa, é necessário esclarecer o lugar de onde falam esses atores (FAIRCLOUGH, 2001).

caboclo,<sup>17</sup> utilizava a terra para a agricultura de subsistência. Contudo, não possuía nenhum documento de posse, ou devido à pouca importância que a cultura cabocla atribuía aos expedientes burocráticos, ou porque a maioria não detinha condições para promover a demarcação dado que o custo desta era imputado a quem a solicitasse (POLI, 1995). Com a venda dessas terras por companhias colonizadoras, os caboclos foram sendo expulsos, o que provocou fortes conflitos na região.<sup>18</sup> Os colonizadores, oriundos principalmente do Rio Grande do Sul, eram, na sua maioria, descendentes de italianos e germânicos e reproduziram no Meio Oeste catarinense o mesmo modelo da pequena propriedade rural que adotavam na “Colônia Velha” – o Rio Grande do Sul (RADIN, 2001).

Do ponto de vista cultural, esses colonizadores trouxeram para a região práticas religiosas e valores fundamentados nos postulados da romanização<sup>19</sup> da Igreja Católica. Submetidos a um relativo isolamento, reconstruíram seu mundo cultural, social, político e educacional em torno da religião. O centro da comunidade passou a ser a capela, a tal ponto que "cada linha – ou travessão – sentia-se obrigada a construir o seu pequeno templo. Não tê-lo equivalia a reconhecer-se como inferior aos vizinhos" (BONI; COSTA, 1979, p. 111). Valores colocados pela religião, tais como a família, a tradição, a obediência e a ética do trabalho, forjaram a formação cultural do homem oestino, e há de se supor que exerçam influência ainda hoje no modo de ser e agir da população desse território.

A partir da presença desses colonizadores,<sup>20</sup> a região passou a se caracterizar por uma economia voltada à agricultura de subsistência, dirigida pela família rural.<sup>21</sup> Durante os anos

---

<sup>17</sup> O conceito de caboclo, conforme Poli (1995), é social. Em geral, os caboclos eram pobres, criados no sertão e resultantes do cruzamento étnico entre negros, índios e brancos.

<sup>18</sup> Segundo Renk (1995), um dos estratagemas mais utilizados pelos colonizadores para expulsar os caboclos foi a produção de assombrações.

<sup>19</sup> Azzi (1979) caracteriza romanização como a ação do episcopado brasileiro iniciada em meados do século XIX e que se estendeu até 1960. Tal movimento, de inspiração tridentina, visava implantar no Brasil um modelo de catolicismo vinculado diretamente à Santa Sé.

<sup>20</sup> Os estudos antropológicos de Renk (1995) demonstram a incompatibilidade entre o estilo de vida dos caboclos e dos colonizadores, sobretudo os italianos. Nessa disputa, foi imposto o *habitus* dos colonizadores.

<sup>21</sup> Nas décadas de 1950 e 1960, já se faziam sentir os efeitos ambientais do modelo de ocupação do oeste catarinense, uma vez que, segundo um dos cronistas da época, a “Ação predatória das serrarias, das queimadas

40 e 50, o Meio Oeste catarinense tornou-se uma região de grande produção de trigo, atividade que atraía outros negócios tais como a fabricação de máquinas agrícolas. Nesse período, a região viveu uma onda de crescimento econômico, que não se prolongou por muito tempo. Na década de 1960, devido à uma política de modernização da agricultura, a produção de trigo na região Meio Oeste entrou em franca decadência (FILIPPIM, *et al.* 1994).

O projeto de modernização da agricultura implantado então no Brasil exigia sementes de novas variedades que careciam manejo adequado, clima propício e condições topográficas para a mecanização. Como o Meio Oeste não reunia essas condições, principalmente devido ao relevo fortemente acidentado, a fronteira agrícola mudou-se para o Paraná. Como consequência, nos anos 70, a região foi lançada numa profunda crise econômica, resultante do quase desaparecimento da atividade tritícola.

Este quase desaparecimento da triticultura fez surgir novos negócios, como as agroindústrias. As primeiras, rudimentos dos atuais complexos industriais, foram organizadas como empresas familiares e dedicavam-se à industrialização de derivados de suínos, principalmente à fabricação da banha. Essa atividade incentivou a suinocultura, que se tornou uma importante fonte de renda para os pequenos e médios agricultores (TASSARA, 1996).

Nos anos 1980, com a propalada “peste suína africana”, a suinocultura da região atravessou graves dificuldades nesse território. Nessa mesma década, as empresas agroindustriais familiares foram sendo substituídas por grandes complexos implantados dentro do modelo de integração entre indústria e produtor rural (TASSARA, 1996), ainda em uso. A presença de grandes agroindústrias favoreceu a sobrevivência das pequenas propriedades rurais da região, mas trouxe também outros efeitos, menos desejáveis, como a grande concentração de dejetos de suínos, que tem causado danos irreparáveis ao meio ambiente.

---

para a plantação de lavouras [...] da caça indiscriminada, da pesca predatória, da poluição industrial e urbana, dos agrotóxicos e dos dejetos” já depredava o meio ambiente (SILVA, 1950, p. 55).

Atualmente, a atividade agroindustrial continua representando a principal iniciativa geradora de movimento econômico nos municípios da região (Quadro 2). Do ponto de vista social, a grande agroindústria gera empregos em boa escala,<sup>22</sup> contudo os salários médios gerados são em torno de R\$ 400,00, valor esse que não permite poupança e maior poder aquisitivo ao trabalhador. Outro fator observado por meio de pesquisa realizada sobre a cadeia produtiva de aves é que o resultado econômico da agroindústria não permanece na região. Os processos nos quais há maior agregação de valor, são realizados em grandes centros financeiros, principalmente em São Paulo, ficando reservado para o Meio Oeste as atividades primárias e o desgaste ambiental (FILIPPIM; TESSER, 2001).

Por ser a agroindústria uma rede do tipo *top-down*,<sup>23</sup> há uma séria dependência econômica da região em relação a esse empreendimento, tanto para a geração de empregos quanto para a geração de receitas públicas. Esse quadro preocupa as lideranças regionais, visto que o modelo de integração indústria-agricultura dá mostras de esgotamento. O Meio Oeste não tem mais capacidade de suporte para os resíduos lançados no meio ambiente por essa atividade. Além desse fator, a abertura do sistema para novos integrados parece estar no seu limite de capacidade (FILIPPIM; TESSER, 2001), ressaltando-se a necessidade de se encontrar novas alternativas econômicas.

De acordo com estudo da EPAGRI (TESTA *et al.* 1996), apenas 36% dos cerca dos cem mil estabelecimentos agrícolas podem ser considerados viabilizados nas condições atuais. Outros 36% estão em franca descapitalização, entretanto podem ser viabilizados se forem adotadas medidas intensivas de apoio. Os demais 28% são constituídos por famílias em exclusão ou estão na faixa de subsistência. Além disso, a diminuição do crédito agrícola, o

---

<sup>22</sup> Segundo dados fornecidos pela empresa Perdigão S.A (Unidade de Herval d'Oeste), somente na industrialização de aves, são 4.110 empregados e 1.221 produtores rurais integrados à agroindústria na região da AMMOC.

<sup>23</sup> Rede *top-down* é aquela na qual a pequena empresa pode tornar-se fornecedora de uma empresa-mãe ou, sub-fornecedora. Nesse tipo de rede, o fornecedor é altamente dependente das estratégias da empresa-mãe e tem pouca flexibilidade e poder de decisão (CASAROTTO; PIRES, 2001). Exemplo desse tipo de rede é o sistema de integração de agroindústrias como da Perdigão e Sadia.

aumento das taxas de juros, associados ao esgotamento dos recursos naturais devido ao seu uso inadequado, são fatores que contribuem para agravar o estado de crise econômica, social e ambiental na região da AMMOC.

Outro aspecto a ser considerado na construção do contexto é a baixa densidade populacional, uma vez que a região conta com 120.971 habitantes numa extensão territorial de 3.934,30 km<sup>2</sup>. Essa população tem se concentrado nos centros urbanos, conforme dados do IBGE (2004), que dão conta de que a taxa de urbanização<sup>24</sup> cresceu 39,63%, se comparados os índices de 1991 e 2000. Isso leva a um número aproximado de 15.000 habitantes que, de 1991 a 2000, trocaram a zona rural pela urbana.

No período de 1991 a 2000, no Oeste catarinense<sup>25</sup> o percentual de crescimento populacional geral foi de apenas 6,24% enquanto que em Santa Catarina o aumento populacional foi de 17,92% (DE MARCO, 2004).

A remuneração média dos empregos formais nos municípios do Oeste catarinense onde se situa a região da AMMOC é de 2,8%, sendo inferior à média estadual que é de 3,7% (DE MARCO, 2004). De acordo com De Marco (2002), a distribuição de rendimentos é bastante assimétrica, e os rendimentos médios são muito influenciados pelos valores muito acima da média recebidos por apenas alguns segmentos da população.

Já o acesso a serviços básicos, como água encanada, energia elétrica e coleta de lixo, apresenta um bom desempenho, variando entre 98,6% e 98,9% de cobertura nesses serviços. Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH),<sup>26</sup> 28,57% dos municípios da região possuem índice considerado médio (IDH maior que 0,8). Comparando com os dados apresentados em 1991, o IDH melhorou 11,69%.

---

<sup>24</sup> Segundo os critérios do Decreto-Lei 311/38, toda sede de município ou de distrito é considerada urbana. Uma vez que esse dispositivo legal não foi revogado, as pesquisas oficiais apresentam um cenário de urbanização imaginária, muito acima do real. Para Veiga (2004), 52 milhões de pessoas no Brasil vivem no meio rural.

<sup>25</sup> Oeste catarinense corresponde a uma área de 27.255,5 km<sup>2</sup> na qual se insere a região do Meio Oeste catarinense, ou seja, a região da AMMOC (DE MARCO, 2004). Os dados do Oeste, em sua totalidade, refletem-se, com raras exceções, também no Meio Oeste.

<sup>26</sup> O IDH, indicador utilizado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), está baseado em três dimensões: educação, renda e longevidade.

Referente aos indicadores sociais, a região tem uma boa *performance*, caso se compare ao país (Tabela 1). Contudo, há que se questionar a maneira como são construídos esses indicadores sociais.<sup>27</sup>

Tabela 1 – Situação dos municípios da AMMOC no *ranking* estadual e nacional de qualidade de vida

Município	Joaçaba	Luzerna	Lacerdópolis	Ouro	Capinzal	Treze Tílias	Tangará	Água Doce	Ibicaré	Herval d'Oeste	Ervai Velho	Vargem Bonita	Catanduvas
Estadual	3	6	7	37	73	77	80	94	105	130	154	168	173
Nacional	10	23	24	146	312	322	340	380	472	595	690	782	802

Fonte: IBGE (2004).

Embora a realidade social da região Meio Oeste catarinense esteja situada entre os duzentos primeiros municípios do Brasil<sup>28</sup> do *ranking* da qualidade de vida, observa-se que há municípios muito bem posicionados em relação a esses indicadores sociais,<sup>29</sup> enquanto outros se encontram em situação mais desfavorável, apontando para disparidades intra-regionais. No tocante às atividades empresariais, a região não possui expressivo número de empreendimentos empresariais, conforme Tabela 2.

<sup>27</sup> Alguns exemplos de dificuldades que surgem no uso desses indicadores é o fato de que Joaçaba apresenta o 3º lugar em qualidade de vida no Brasil enquanto que seu município vizinho Herval d'Oeste ocupa a 130ª posição. Ocorre que a sede dos dois municípios quase se confunde sendo separada somente pelo Rio do Peixe. Outro exemplo de um dos critérios constitutivos do índice de qualidade de vida é o nível de escolaridade. Sabe-se que em Joaçaba há uma universidade com mais de seis mil alunos para uma população de pouco mais de vinte mil habitantes. Esse fator faz com que o nível de escolaridade contribua significativamente para a elevação do índice de qualidade de vida nesse município. Contudo menos de 20% do alunado da universidade é oriundo de Joaçaba, o que parece causar uma inadequação do indicador. Para superar essa inadequação dos atuais indicadores de desenvolvimento, Rossetto (2003) propõe a integração de diversos indicadores tendo como princípio as sustentabilidades social, ambiental e econômica.

<sup>28</sup> Segundo Pochmann e Amorim (2003), 42% dos municípios brasileiros (o equivalente a 21% da população brasileira) estão em situação de exclusão social. Assim, mais de 25% dos brasileiros vivem em condições precárias, com baixa renda, sem emprego formal e baixo acesso à educação.

<sup>29</sup> A região da AMMOC, em relação a regiões muito empobrecidas do Brasil, alcança bons níveis de desenvolvimento social. O que se questiona é a validade desse referencial comparativo como parâmetro para nortear o desenvolvimento sustentável do Meio Oeste catarinense.

Tendo como referência o último censo, em 2000, realizado pelo IBGE (2004), quanto ao item renda mensal dos chefes de família dos treze municípios em estudo, constatou-se que a média mensal de salários era de 2,66 salários mínimos, com exceção de Joaçaba, onde a média de salário por chefe de família era de três a cinco salários mínimos.

Tabela 2 – Estabelecimentos empresariais e vínculos empregatícios da AMMOC

<b>Estabelecimento</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Nº de Vínculos empregatícios</b>
Indústria	464	11.849
Construção Civil	196	2.245
Comércio	1.062	6.108
Serviços	1.084	11.464
Agropecuária	332	3.983

Fonte: FIESC (2003).

Os fortes indícios do esgotamento do modelo econômico e da depredação dos recursos naturais apontam para a necessidade de elaboração de políticas e da ação efetiva para a promoção do desenvolvimento. Observa-se que, apesar da região apresentar indicadores favoráveis em relação ao país, ainda subsistem disparidades intra-regionais e não se consolida um processo de desenvolvimento realmente sustentável.

Compartilhando com a visão de Rodrik e Subramanian (2003) de que há uma estreita relação entre a qualidade das instituições de um território e o seu desenvolvimento, considera-se que, compreender o que pensam os gestores das instituições públicas mais diretamente em contato com o cidadão (as prefeituras) da região da AMMOC sobre o desenvolvimento e sobre a administração pública, pode ser útil para os estudos sobre o desenvolvimento desse território.

Embora seja um território que não apresente os quadros catastróficos de pobreza extrema encontrados em outras regiões brasileiras, há uma clara tendência à degradação

ambiental, à perda da identidade cultural (principalmente a camponesa), à descapitalização e à desagregação política e social.

Ao ouvir os gestores públicos dessa região, procurou-se entender as crenças, o pensamento e o discurso daqueles que estão hoje à frente dos municípios e, por isso mesmo, a sua fala tem poder generalizante e a sua percepção acerca de desenvolvimento e administração pública pode ser emblemática para a compreensão dos entraves e das perspectivas para o desenvolvimento da região da AMMOC.

A criação e a implantação de políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil têm sido tarefas exclusivas do governo federal, sem a participação dos estados e dos municípios. Utilizando-se de técnicos altamente treinados para a função de planejamento, o governo central tem ditado, do alto da pirâmide, os planos de desenvolvimento sem considerar as particularidades de cada estado e de cada município (PRADO JÚNIOR, 1976; HOLANDA, 1995).

Além desse alijamento dos demais entes federativos da tarefa de planejar o desenvolvimento, a união sempre investiu na formação dos servidores públicos e de gestores federais, não apresentando política alguma para a qualificação de quadros para o serviço público nos estados e nos municípios. Dessa maneira, ao receber as propostas de desenvolvimento elaboradas pela alta burocracia nacional, os gestores públicos destes níveis de governo encontram-se despreparados, tanto para compreendê-las, quanto para implementá-las (MARTINS, 1997).

Estudos apontam para a necessidade da qualificação da administração pública municipal no sentido de desenvolver e mobilizar competências capazes de projetar, gerenciar e avaliar propostas de desenvolvimento (SOARES; CACCIA-BAVA, 1998; FERLIE *et al.*, 1999; SAMPAIO, 2000; MOORE, 2002).

A necessidade da realização de estudos acerca de qual abordagem de administração pública municipal pode atender de forma mais adequada aos objetivos de geração de desenvolvimento sustentável, tem sido apontada não só para os municípios brasileiros, como também para os da América Latina em sua totalidade (SOTO, 2001). De acordo com a *Carta Iberoamericana de La Función Pública* (CLAD, 2003), há uma relação positiva entre a existência de um sistema de desenvolvimento de competência organizacional e os níveis de confiança dos cidadãos na função pública,<sup>30</sup> na eficácia governamental e na capacidade de promover o desenvolvimento sustentável.

O amplo movimento internacional na direção da modernização da administração pública iniciado nos anos 1970, na Inglaterra, nos Estados Unidos, no Japão e na Austrália (BRESSER-PEREIRA, 1998), ainda não surtiu efeito na esfera municipal brasileira. Embora se leve em conta as limitações inerentes à atuação do poder local, credita-se a ele a possibilidade de alguma mobilização em torno do desenvolvimento local e regional. Nesse sentido, foi constituído como foco deste trabalho, a investigação sobre a percepção dos gestores públicos da região da AMMOC acerca de administração pública e de desenvolvimento.

---

<sup>30</sup> Função pública se constitui por um conjunto de arranjos institucionais mediante os quais o emprego público e as pessoas se integram numa realidade específica (CLAD, 2003).

## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 **Objetivo geral**

Essa pesquisa foi norteada pelo seguinte objetivo geral: conhecer, descrever e analisar a percepção dos gestores públicos da região da AMMOC acerca de administração pública e desenvolvimento à luz dos modelos patrimonialista, burocrático e da nova administração pública.

### 1.3.2 **Objetivos específicos**

1. Observar a pertinência de relacionar administração pública municipal e desenvolvimento sustentável;
2. verificar se a percepção dos gestores públicos da região da AMMOC corresponde a um modelo teórico de desenvolvimento sustentável;
3. observar a qual abordagem corresponde a percepção dos gestores públicos da AMMOC acerca de administração pública;
4. comparar as percepções dos prefeitos, chefes de recursos humanos e dos técnicos efetivos sobre administração pública e desenvolvimento;

5. propor inter-relações entre desenvolvimento e administração pública nos campos teórico e empírico.

#### 1.4 A CONTRIBUIÇÃO, O INEDITISMO E A RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Este trabalho, nascido da própria inserção da pesquisadora na busca concreta do desenvolvimento regional, pretende contribuir para a compreensão da realidade social e política da região da AMMOC, pois considera-se que o estudo da temática do desenvolvimento é por si só multidisciplinar e, para além da pesquisa acadêmica, pode instrumentalizar e subsidiar ações relevantes para a vida das pessoas e das comunidades desse território. Escolher a administração pública municipal, dentre os diversos atores sociais<sup>31</sup> que interagem na promoção do desenvolvimento sustentável como foco de estudo, denota uma preocupação em se gerar conhecimento que tenha potencial impulsionador para apontar alternativas na construção do futuro comum almejado pela região.

Quanto ao ineditismo, considera-se a perspectiva da inter-relação entre administração pública e desenvolvimento no espaço do poder local. Não se trata apenas de escolher um estudo de caso aleatoriamente, mas de uma escolha intencional, pois a escolha do lugar “município” como promotor do seu próprio desenvolvimento constitui um olhar diferenciado, já que a prerrogativa de planejar o desenvolvimento tem sido do governo federal. Muito recentemente, tem-se enfatizado o papel do poder local na promoção do desenvolvimento sem, contudo, passar-se do discurso para a prática, e menos ainda, para a averiguação da percepção do papel do poder local ante essa nova função.

---

<sup>31</sup> Atores sociais são entendidos aqui como os indivíduos ou instituições gestores do desenvolvimento (FISCHER; MELO, 2004) presentes num território.

A literatura aponta inúmeros estudos sobre a associação de forças para o desenvolvimento de territórios específicos como é o caso dos estudos sobre a Terceira Itália.<sup>32</sup> Contudo, esses estudos (motivados por experiências práticas) têm sua ênfase maior na análise do papel das empresas e das organizações da sociedade civil configuradas nas redes competitivas. No caso desta pesquisa, optou-se por destacar o papel das redes políticas, sobretudo no que concerne à atuação da administração pública municipal em relação ao desenvolvimento sustentável.<sup>33</sup>

Dentre os vários elementos constituintes do poder local, a administração pública tem papel relevante. Os altos escalões da administração pública federal receberam, ao longo da história, incentivos e qualificação para o planejamento do desenvolvimento e para o exercício competente de suas funções. Na esfera do município, justamente onde vive o cidadão, foco de toda a ação pública, as políticas de conscientização e qualificação dos gestores e servidores são menos consistentes, pouco contribuindo para que a administração pública assuma seu papel de agente de desenvolvimento.

Nesse sentido, o estudo da inter-relação entre administração pública e desenvolvimento sustentável, na esfera pública municipal, pode ser relevante pois, é no nível micro que se concentram os graves problemas sentidos na administração pública brasileira, e o bom desempenho dessa administração produz resultados imediatos na qualidade de vida do cidadão (FERLIE *et al.* 1999; MOORE, 2002; RODRIK; SUBRAMANIAN, 2003).

O fato do foco do estudo ser constituído por municípios de pequeno porte,<sup>34</sup> tratados individualmente e em sua relação de vizinhança na região da AMMOC, também é importante.

Os grandes municípios têm condições de arcar com o ônus de assessorias ou manter equipes

---

<sup>32</sup> Terceira Itália é uma expressão empregada primeiramente por Bagnasco no final dos anos 1970 como desdobramento do tradicional dualismo entre Norte desenvolvido (primeira Itália) e o Sul atrasado (segunda Itália) (COCCO *et al.*, 2002).

<sup>33</sup> A temática do desenvolvimento regional do Meio Oeste catarinense numa abordagem econômica foi tratada em pesquisa anterior que resultou na Tese de doutorado de Silveira (2003). Naquele estudo, a opção pela abordagem econômica do desenvolvimento se expressa claramente no problema de pesquisa, nos objetivos e no referencial teórico utilizado.

<sup>34</sup> O município de maior população na região da AMMOC é Joaçaba com 24.066 habitantes (IBGE, 2004).

de alta *performance*, tanto para o planejamento do desenvolvimento quanto para a sua gestão qualificada. Nos pequenos municípios, mesmo que tenha ocorrido a adesão ao discurso do protagonismo local, os atuais (baixos) níveis de qualificação da administração pública municipal emperram qualquer processo de efetivação dessa premissa.

Construir uma análise que permita articular desenvolvimento e administração pública aplicada a pequenos municípios (configuração da região estudada), resulta em contribuição significativa na construção do desenvolvimento sustentável desse território.

### 1.5 AS LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Uma primeira limitação deste trabalho é a dificuldade de definir desenvolvimento, já que a escolha por essa ou aquela abordagem acarreta um considerável número de implicações, tanto teóricas quanto políticas e ideológicas. Trata-se de um conceito dinâmico e condicionado às especificidades de cada território.

Outra limitação refere-se à premissa de que a administração para o desenvolvimento sustentável requer múltiplas dimensões de análise e depende da ação de uma rede articulada de diferentes atores e não só da administração pública. Considerando-se os três níveis de análise: nível macro (país), nível meso (estados ou grandes regiões) e o nível micro (municípios), optou-se por centrar a análise nos últimos sem, contudo, menosprezar que o poder local opera dentro de limites impostos pelos outros níveis.

Dada a diversidade e a complexidade dos elementos que compõem o poder local, optou-se por focar o estudo no papel da administração pública municipal em prol do desenvolvimento, mas, como toda inclusão acarreta uma exclusão, ao se privilegiar a

administração pública entre outras forças do poder local,<sup>35</sup> responsáveis pelo desenvolvimento, configura-se uma das limitações deste trabalho.

Com essa escolha, entretanto, não se quer caracterizar a administração pública como o agente mais importante. Objetiva-se destacar que, sem a participação de uma administração pública qualificada, as chances dos demais atores lograrem um processo de desenvolvimento efetivo ficam reduzidas.

Por fim, observa-se que a escolha de um tema e/ou enfoque nunca é neutra, pois parte de postulados teóricos e empíricos assumidos pelo pesquisador. Declara-se como pressupostos a crença num estilo<sup>36</sup> de desenvolvimento que seja sustentável (na acepção de SACHS, 1986; 1994; 2002) e o compartilhamento da visão do protagonismo do poder local na promoção do desenvolvimento.

Esses aspectos apontados como limitações podem resultar em estudos futuros, à medida que se pode investigar a temática sob o aspecto da atuação dos outros atores promotores do desenvolvimento e partindo de outros pressupostos teóricos e empíricos.

## 1.6 A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O trabalho foi organizado da seguinte maneira: após um capítulo introdutório, no qual se apresentam a problemática de pesquisa, a sua justificativa, os seus objetivos, a relevância, o ineditismo e as suas limitações, seguiu-se, no capítulo II, com a revisão de literatura acerca das dimensões de análise desenvolvimento e administração pública. Em seguida, no capítulo

---

<sup>35</sup> A literatura aponta como forças responsáveis pelo desenvolvimento local: as universidades, as empresas, os sindicatos, as igrejas, as prefeituras, as organizações da sociedade civil, entre outras (BECATTINI, 2002).

<sup>36</sup> Estilo remete à possibilidade de escolha coletiva do tipo de desenvolvimento e ao controle social do seu processo de implantação.

III, fez-se a descrição dos procedimentos metodológicos adotados no trabalho. No capítulo IV, foram apresentados os dados coletados e a sua respectiva análise, seguidos, no capítulo V, pelas reflexões e considerações finais. Por fim, apresentaram-se as referências, o apêndice e o anexo.

## CAPÍTULO II

### 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, procedeu-se a revisão de literatura acerca de desenvolvimento e de administração pública. Sistematizou-se conhecimento sobre essas dimensões, a fim de contribuir para a análise da realidade em estudo.

#### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conceito de desenvolvimento não é neutro, uma vez que resulta de construção social dinâmica, nascida na arena de disputas políticas internacionais. Mais do que uma abstração, o desenvolvimento suscita a tomada de decisão e gera ações das mais diversas áreas do conhecimento tais como: História, Ciência Política, Sociologia, Economia, Teoria Organizacional, Administração Pública, Ecologia, Antropologia, entre outras. Nesse sentido, o estudo da temática do desenvolvimento remete a uma integração de abordagens e ao pensamento sistêmico.<sup>37</sup> Neste primeiro bloco, apresentam-se alguns traços considerados,

---

<sup>37</sup> O pensamento sistêmico, segundo Senge (2002), favorece o entendimento dos eventos dentro de um todo complexo e não apenas numa parte individual do padrão. Consiste em perceber os eventos dentro de seu contexto amplo, operando as inter-relações e interdependências dos fenômenos sociais investigados.

nesta pesquisa, relevantes na construção histórica do conceito de desenvolvimento e as suas diferentes abordagens para, por fim, relacionar administração pública e desenvolvimento.

### 2.1.1 A trajetória do conceito de desenvolvimento

O termo desenvolvimento congrega um lastro de interpretações que foram sendo construídas historicamente. Essa grande elasticidade do conceito “até faz crer que se possa estar diante de uma caixa preta ou de uma noção vazia” (RIBEIRO, 1991, p. 60), tamanha é a sua abrangência.

Na revisão da trajetória histórica do conceito de desenvolvimento, uma primeira problemática se apresenta: a freqüente confusão entre desenvolvimento e crescimento. A análise da literatura esclarece que os dois termos não são sinônimos, já que crescimento remete, quase que exclusivamente, à esfera econômica, excluindo aspectos fundamentais, tais como o ecológico, o antropológico e o político. Outra distinção necessária é a de que desenvolvimento é uma política de longo prazo e não apenas uma etapa do processo como é o crescimento. Pode-se observar, ainda, que nem todo o crescimento gera desenvolvimento, pois, ao se restringir ao aspecto econômico, o crescimento tem a agravante de provocar danos ao meio ambiente e aumentar as desigualdades sociais. Dessa maneira:

A dificuldade e ambigüidade do objeto têm conduzido a uma certa cacofonia na denominação: codesenvolvimento, desenvolvimento sustentado, sustentável, ou duradouro, que são utilizados como sinônimos quando, na verdade, refletem conceitos e, sobretudo práticas distintas (MAIMON, 1993, p. 46).

Esse esclarecimento de conceitos, bem como a trajetória histórica do pensamento acerca do desenvolvimento, é o que se busca nesta seção. Num primeiro momento, analisa-se

o conceito de desenvolvimento desde a visão dos economistas clássicos até os dias atuais. Num segundo momento, enfoca-se o papel da administração pública municipal em relação à promoção do desenvolvimento e sua relação com a sociedade civil organizada.

A idéia de desenvolvimento tem sua origem no conjunto teórico do Iluminismo (século XVIII)<sup>38</sup> e, sobretudo, na noção de progresso. O otimismo dos modernos, fundamentados na sua crença irrestrita na capacidade da ciência em resolver todos os problemas humanos, produziu uma vertigem de crescimento e a incorporação de significativas parcelas do planeta ao projeto da modernidade européia ocidental (HARVEY, 1992). O progresso implica no domínio da natureza pelo homem, podendo ser aplicado universalmente. Nesse sentido, a noção de progresso cristalizada pelo Iluminismo ainda está presente na atual aceção de desenvolvimento e concretiza-se por meio da defesa do etapismo,<sup>39</sup> industrialismo e do individualismo.

Na esteira do pensamento dos iluministas, os economistas clássicos defendiam o liberalismo econômico como caminho para o crescimento. Entre eles, Adam Smith (1723-1790) via, na divisão do trabalho e na sua especialização, o elemento essencial para a geração de riqueza. Procurando entender como cresce a riqueza das nações, concluiu que o crescimento econômico ocorre por intermédio do liberalismo, já que a expansão dos mercados leva ao aumento da renda e do emprego (SMITH, 1988). Essa expansão preconizada por Smith ocorre via mercado internacional e por meio da maximização das atividades produtivas. Para ele, a liberdade total para os agentes econômicos, a presença mínima do Estado e o individualismo são condições necessárias ao crescimento econômico. Na visão desse autor, ao promover o próprio benefício, os indivíduos acabam por melhorar as condições econômicas

---

<sup>38</sup> Guerreiro Ramos (1981) critica o industrialismo do século XVIII, relacionando-o com a razão instrumental.

<sup>39</sup> O etapismo remete à crença de que, para se chegar ao desenvolvimento, os países teriam que superar diversas etapas ou pré-requisitos. Guerreiro Ramos (1966) refuta essa visão, considerando-a determinista. Pare ele, quando mecanicamente orientados por pré-requisitos, os políticos e os administradores são induzidos a adotar soluções hiper-corretas para os problemas que os desafiam. As soluções dos problemas de desenvolvimento demandam a utilização de ponto de vista estratégico adequado a cada contexto territorial, não necessariamente seguindo as mesmas etapas que percorreram os países desenvolvidos.

coletivas. Esse individualismo e esse otimismo influenciaram e continuam influenciando teorias e práticas no campo do crescimento econômico. É como se a simples vontade e motivação do indivíduo bastasse para se alcançar o progresso econômico.

Ao contrário do otimismo de Smith, Thomas Robert Malthus (1766-1834) fez previsões pessimistas para o crescimento econômico. Entendia que a população cresce em progressão geométrica e os meios de subsistência em progressão aritmética. Por meio de sua teoria da população, Malthus (1982) prescreve o controle demográfico como saída para as limitações ao crescimento impostas pela escassez de recursos naturais. Essa preocupação do autor, assim como de outros economistas clássicos, remete à questão da sustentabilidade, mas entendida numa visão exclusivamente econômica de se preservar o que se usa. O meio ambiente, por exemplo, é visto, nessa abordagem, como recurso para o mercado.

Assim como Malthus, o economista David Ricardo (1772-1823) defendia o controle populacional como forma de garantir o crescimento e preconizava o estado estacionário. Essa seria uma situação em que tanto o capital como a população e o produto parariam de crescer e as taxas de salários e de lucro cairiam para seu nível natural. O estado estacionário tem como características: a) controle da natalidade; b) livre importação de alimentos; c) livre negociação de salários; d) combate à Lei dos Pobres.

Ricardo (1988) apresentou como proposta de crescimento a Teoria das Vantagens Comparativas, segundo a qual, os países deveriam especializar-se na produção daqueles produtos para os quais apresentam vantagens comparativas de custos. Essa teoria influenciou muitas estratégias de crescimento, em particular na América Latina. O autor defendia, ainda, o liberalismo econômico e a presença mínima do Estado na economia, mesmo no que se refere às questões sociais.

Os autores conhecidos como neoclássicos, já que fizeram uma releitura dos clássicos, cujas idéias foram hegemônicas no Ocidente até 1929, “consideravam o desenvolvimento

como um processo gradual, contínuo e harmonioso, derivado da acumulação de capital” (SOUZA, 1997, p. 119) e adotavam como estratégia para o crescimento a alta taxa de poupança interna, o afluxo de capitais externos e a expansão das exportações.

Entre os neoclássicos, o inglês Alfred Marshall enfatizava sua crença na capacidade de trabalho e nas possibilidades de crescimento oriundo do avanço tecnológico. Dessa maneira, entendia que o crescimento da riqueza é gradativo e harmonioso, fomentado por soluções crescentes que a tecnologia seria capaz de gerar.

Esse autor destacou o papel essencial da poupança e descreveu o seguinte círculo virtuoso: novas necessidades de consumo geram novos investimentos e excessos de produção que geram novas poupanças, gerando novos investimentos. Essa visão de crescimento econômico de Marshall (1988), prevê forte industrialização, seguindo uma lógica de concentração de grandes indústrias num mesmo território. Essa saída industrialista para o crescimento econômico defendia a formação de mercado de trabalho especializado e investimentos na melhoria de infra-estrutura.

A percepção dos neoclássicos das alternativas para o desenvolvimento insere-se na ótica da otimização de recursos que pode gerar crescimento econômico não comportando outras dimensões tais como a social, a ambiental e a política. Trata-se de uma perspectiva antropocêntrica, na qual prevalece o homem como senhor da natureza, destinado a dominá-la e transformá-la em seu próprio proveito. Nessa vertente economicista da trajetória do conceito de desenvolvimento, encontra-se Joseph Schumpeter (1883-1950), para o qual o desenvolvimento ocorre quando há inovações tecnológicas, por obra do voluntarismo de empreendedores inovadores. Nesse enfoque, haveria um crescimento natural e um dinamismo da economia, pois, a partir da sua própria vontade, o empreendedor cria novos processos de produção, gera novos negócios e abre novos mercados, ocasionando a melhoria da qualidade dos produtos e serviços e da renda dos indivíduos (SCHUMPETER, 1968).

No âmbito internacional, nos anos que se seguiram à Segunda Grande Guerra, um outro ponto de vista ganhou espaço: a macroeconomia de Keynes. Ele defendia uma ação efetiva do Estado na regulação da economia. Dessa maneira, o keynesianismo serviu de base para políticas protecionistas compensatórias, mas sem preocupação com o longo prazo e com a sustentabilidade social e ambiental. Segundo Maimon (MAIMON, 1993, p.51), Keynes “contribuiu negativamente para a questão ambiental, pois por um lado sua teoria estimulava o desperdício [...] e, por outro, a preocupação com o equilíbrio no longo prazo não era importante.”

A crise econômica dos anos seguintes à Segunda Guerra questionou o paradigma do progresso linear visto como uma virtude natural. Passou a se configurar, então, uma nova ordem mundial e, nesse contexto, em 1948, a Organização das Nações Unidas criou e instalou a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Essa comissão realizou diversos estudos, buscando encontrar alternativas para desenvolvimento da região. Os primeiros trabalhos da CEPAL tinham como objetivo promover diagnósticos para identificar os problemas dos países da América Latina e do Caribe.

Um importante estudo no âmbito da CEPAL foi apresentado por Raul Prebisch, em 1948. Nele, o autor tecia críticas à Teoria das Vantagens Comparativas de David Ricardo, de acordo com a qual a América Latina produziria alimentos e matérias-primas destinadas à exportação e importaria produtos manufaturados. Prebisch apontava a deterioração das relações de troca contra os países subdesenvolvidos, já que a relação preços agrícolas e preços industrializados era sempre desfavorável aos primeiros que saíam prejudicados ao exportar produtos agrícolas e importar produtos manufaturados.

Segundo os estudos da CEPAL, nesse período, o desenvolvimento resultaria de fatores internos e externos. Entre os fatores internos, colocavam-se a concentração fundiária, o reduzido mercado interno, a elevada taxa de crescimento demográfico, a baixa produtividade

agrícola, o bloqueio à introdução de inovação tecnológica e a inexistência de infra-estrutura. Já nos fatores externos, a CEPAL assinalava a excessiva dependência dos países subdesenvolvidos em relação aos países desenvolvidos.

O conceito cepalino de dependência, “relações assimétricas entre a periferia exportadora de produtos primários e o centro industrializado” (SOUZA, 1997, p. 208), conduziu a várias análises de economistas e sociólogos tais como Furtado e Cardoso chamados “desenvolvimentistas” (CARDOSO; FALETTI, 1973; FURTADO, 1963).

No final da década de 60, a CEPAL propôs mudanças estruturais para se alcançar o desenvolvimento. Essas mudanças acarretariam transformações não só na ordem econômica, mas também no aspecto social e político. Contudo, apesar das tentativas da CEPAL, pouco se alterou o quadro de subdesenvolvimento na América Latina. Mesmo que os cepalinos apontassem as desigualdades entre os países do centro e os da periferia e incorporassem na análise a necessidade de mudanças sociais e políticas, a proposta de solução que apresentavam era fundamentada na industrialização da periferia, visando superar a dependência. Nessa proposta, outros aspectos do desenvolvimento, como o ambiental, não assumiam qualquer relevância.

Na análise que o estruturalismo marxista fazia da realidade da América Latina nesse período, tampouco a questão do meio ambiente compunha o cenário. Essa abordagem defendia a participação do Estado na economia, no sentido de promover o industrialismo. Também para essa corrente, desenvolvimento era crescimento econômico e atribuía-se um papel central à indústria no destino da humanidade (RIBEIRO, 1991). Segundo Maimon (1993), o próprio Karl Marx raramente abordou a questão ambiental, já que ele tinha uma visão antropocêntrica, definindo o meio ambiente como:

[...] um processo natural de desenvolvimento inerente à história do homem [...] e a indústria é a causa do crescimento da complexidade da sociedade humana [...] e é

também o meio de garantir a supremacia do homem sobre a natureza (MAIMON, 1993, p. 51).

Dessa maneira, crescimento por meio de industrialização foi uma perspectiva pouco questionada na trajetória histórica das propostas de desenvolvimento. Após os anos 1960, o modelo de substituição das exportações deu mostras de esgotamento e procedeu-se uma crescente abertura ao comércio internacional. Nos anos 1970, o Clube de Roma<sup>40</sup> fez projeções sobre o futuro, alertando que, se as tendências de crescimento da população mundial – industrialização, população, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais – forem mantidas, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. A proposta do Clube de Roma remetia ao atendimento das necessidades básicas das pessoas por meio do planejamento para se alcançar estabilidade econômica e ecológica.

Em 1972, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento e meio ambiente. Essa conferência representou um marco histórico na inclusão do meio ambiente dentro das preocupações relativas ao desenvolvimento na agenda mundial. Duas posições emergiram dessa conferência: a dos países industrializados, que propõe um novo malthusianismo, e outra, preconizada pelos países subdesenvolvidos, que criticava os elevados padrões de consumo dos países ricos.

A crítica aos níveis de consumo dos países ricos foi apresentada também no relatório da Fundação Dag-Hammarskjöld de 1975, que apontava para o abuso do poder e sua interligação com a degradação ecológica. Esse relatório mostrou que o sistema colonial concentrou os solos mais aptos para a agricultura nas mãos de uma minoria social e nas dos colonizadores europeus. Grandes massas da população original foram expulsas e marginalizadas, sendo forçadas a usar solos menos apropriados. Também propôs um

---

<sup>40</sup> O Clube de Roma é uma entidade privada, sem fins lucrativos, criado na segunda metade dos anos 60 que promove estudos sobre o desenvolvimento.

desenvolvimento desencadeado por meio da mobilização das forças próprias das populações locais, visão essa que foi compartilhada pela Declaração de Cocoyoc de 1974. Essa declaração contribuiu para a discussão sobre desenvolvimento e meio ambiente, ao destacar que a pobreza gera desequilíbrio demográfico, levando a população carente à excessiva utilização do solo e dos recursos vegetais.

Nos anos 70, surgiu também o conceito de ecodesenvolvimento, que introduziu, entre outros temas, a problemática ambiental na questão do desenvolvimento. As estratégias do ecodesenvolvimento concebidas como nova abordagem do desenvolvimento, centravam-se na satisfação das necessidades fundamentais das populações, isto é, “na questão da habitação, alimentação, educação e saúde, na adaptação das tecnologias aos macro-ecossistemas, na [...] eliminação dos desperdícios e na exploração dos recursos pela concepção de sistemas integrados” (MAIMON, 1993, p. 57).

O termo ecodesenvolvimento<sup>41</sup> implica no desenvolvimento de um país ou região, a partir de suas próprias potencialidades. Nessa perspectiva, o ecodesenvolvimento propõe um estilo de desenvolvimento sem dependência externa e que conduza as populações locais ao compromisso com seu próprio futuro, compatibilizando demandas sociais, demandas ambientais e eficiência econômica (SACHS, 1986).

O ecodesenvolvimento comporta uma dimensão ética fundamental que se traduz em solidariedade sincrônica e solidariedade diacrônica.<sup>42</sup> Essas duas dimensões se combinam para conduzir a um novo estilo de vida e a uma nova ética. Para Sachs (2002, p. 49), “a ética imperativa da solidariedade sincrônica com a geração atual somou-se à solidariedade diacrônica com as gerações futuras e, para alguns, o postulado ético de responsabilidade para com o futuro de todas as espécies vivas na Terra.” Dentro desse contexto, Sachs (2002)

---

<sup>41</sup> O termo ecodesenvolvimento foi introduzido por Maurice Strong, em 1972, na Conferência de Estocolmo e, posteriormente, foi difundido por Ignacy Sachs.

<sup>42</sup> A solidariedade sincrônica é aquela que se dedica a atender às necessidades básicas das populações atuais, e a solidariedade diacrônica tem a preocupação com a qualidade de vida das gerações futuras (MONTIBELLER-FILHO, 2001).

apresenta critérios de sustentabilidade necessários ao desenvolvimento que estão esquematizados no Quadro 1.

Será da articulação dessas sustentabilidades que poderá surgir um processo de desenvolvimento duradouro e integrado. Dessa maneira, o ecodesenvolvimento opõe-se a uma visão economicista, que entende desenvolvimento como sinônimo de crescimento, por meio da simples maximização da eficiência econômica. Por sua vez, o ecodesenvolvimento considera a eficiência econômica um critério necessário, mas não suficiente e busca transformar o desenvolvimento numa soma positiva com a natureza, propondo que este tenha por base o tripé: justiça social, eficiência econômica e prudência ecológica (SACHS, 1996).

Critério de sustentabilidade	Características
Social	• Equilíbrio e responsabilidade social;
	• distribuição de renda justa;
	• geração de emprego e renda;
	• qualidade de vida;
	• igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais;
	• justiça social;
	• atendimento às necessidades básicas da população
Econômica	• Eficiência econômica;
	• otimização dos recursos;
	• capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção.
Ecológica	• Produzir respeitando os ciclos ecológicos dos ecossistemas;
	• prudência no uso de recursos naturais não renováveis;
	• tecnologia e processos produtivos de baixo índice de resíduos.
Territorial	• Configurações urbanas e rurais equilibradas;
	• superação das disparidades regionais;
	• integração de projetos de desenvolvimento regional;
	• distribuição balanceada das atividades no espaço.
Cultural	• Equilíbrio entre respeito à tradição cultural comunitária e inovação;
	• capacidade de autonomia e inovação para elaboração de estratégias de desenvolvimento;
	• respeito à cultura local com abertura ao global;
	• busca de soluções inovadoras que valorizem o potencial local;
	• educação preparatória para o desenvolvimento sustentável;
	• desenvolver visão de longo prazo.
Política	• Democracia;
	• planejamento estratégico e participativo;
	• emancipação e participação das populações locais;
	• desenvolvimento da capacidade do poder local para implementar projeto de desenvolvimento;
	• construção de parcerias e redes públicas e privadas;
	• construção de interlocução e coesão social em torno do futuro almejado;
	• ética síncrona e diacrônica;
	• endogenização na busca de soluções para os territórios.

Quadro 1 – Critérios e características do desenvolvimento sustentável

Fonte: Adaptado de Montibeller-Filho (2001) e de Sachs (2002).

Segundo o ecodesenvolvimento, não há um modelo universal de desenvolvimento, já que é preciso considerar as particularidades sociais, culturais e ambientais de cada região. Contudo, essa perspectiva de desenvolvimento deve substituir a maximização da produção material pela maximização do bem-estar geral, compatibilizando as necessidades sociais com a preservação da natureza (RAUD, 1998). Esse processo de geração de bem-estar é alcançado, segundo o ecodesenvolvimento, com a participação de todos os atores sociais pela utilização de estratégias de planejamento participativo.

Para Sachs (1994, p.18):

O ecodesenvolvimento é um estilo de desenvolvimento que, em cada ecorregião, insiste nas soluções específicas de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos da mesma forma que os culturais, as necessidades imediatas como também aquelas a longo prazo.

Dessa maneira, o ecodesenvolvimento integra a ecologia e a antropologia nas suas estratégias de desenvolvimento e reconhece a capacidade das populações locais de promover o seu próprio desenvolvimento com originalidade. Sachs (1986, p.15), ao enunciar as características do ecodesenvolvimento, aponta que “em cada ecorregião o esforço se concentra na valorização de seus recursos específicos [...] evitando o estilo de consumo dos países ricos”. Essa crítica ao estilo de consumo dos países ricos remete a uma proposta de desenvolvimento endógeno, isto é, calcado nas possibilidades locais, além de diminuir o impacto negativo da ação humana sobre o meio ambiente, utilizando fontes locais de energia, estilo tecnológico particular (ecotécnicas), um novo sistema de educação e um novo quadro institucional (SACHS, 1986).

Apesar das propostas do ecodesenvolvimento terem alcançado boa divulgação e aceitação internacional, foi no período de elaboração do relatório de Brundtland que o conceito de desenvolvimento sustentável formalizou-se, passando a nortear e legitimar o discurso em torno da temática (OLIVO; MISOCZKY, 2003).

Em paralelo às propostas do ecodesenvolvimento, no ano de 1983, a Organização das Nações Unidas encomendou à Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela ministra da Noruega, senhora Brundtland, um relatório que foi publicado em 1987, sob o título de “Nosso Futuro Comum”. Esse relatório popularizou o conceito de *desenvolvimento sustentável*, apoiado em três vertentes: crescimento econômico, equidade social e equilíbrio ecológico (MAIMON, 1993, p. 60). Para o relatório de Brundtland, “o desenvolvimento é aquele que responde às necessidades do presente sem comprometer a

capacidade das gerações futuras de responder às suas necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46). Portanto, para essa abordagem, o desenvolvimento é sustentável se responder à equidade intrageracional e à inter-geracional de maneira responsável (MONTIBELLER-FILHO, 2001).

O aspecto ambiental foi contemplado no relatório de Brundland, pois afirma que “Hoje temos de nos preocupar também com o modo como a deterioração ambiental pode impedir ou reverter o desenvolvimento econômico” (CMMAD, 1988, p. 38). Contudo, a preocupação apresentada com o ambiente é devido ao seu valor de uso e não como um bem em si mesmo. Dessa forma, a proposta de Brundtland é fortemente preocupada com a maximização econômica, e afirma, como os economistas clássicos, a necessidade de uma nova era de crescimento econômico (CMMAD, 1988).

Segundo Olivo e Misoczky (2003), percebe-se que o que é disputado nesse campo é o capital ambiental, não como um bem da humanidade, mas como um meio para viabilizar o desenvolvimento econômico. Dessa maneira, embora o relatório Brundtland tenha difundido a expressão desenvolvimento sustentável, ele representou uma perda de radicalismo em relação à posição do ecodesenvolvimento, diminuindo a ênfase da crítica ao estilo de consumo e de exploração no ocidente.

Assim, uma das características da corrente do desenvolvimento sustentável apresentada pelo relatório Brundtland é “uma crença inabalável no crescimento econômico como parte essencial da solução para os próprios problemas ambientais” pois, para esse relatório, “o crescimento econômico é um imperativo estratégico” (SOUZA, 2002, p.146). A literatura aponta que uma das proposições básicas do Relatório de Brundtland é a de produzir mais com menos, revelando um otimismo (à moda iluminista) de que a tecnologia e o bom gerenciamento têm a capacidade de equacionar os principais dilemas do desenvolvimento, tais como a pobreza e a degradação ambiental.

Cada uma das abordagens (ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável) coloca ênfase em aspectos diferentes, quais sejam: a primeira entende que o desenvolvimento é uma escolha voltada para o atendimento das necessidades básicas da população, por meio da utilização de tecnologias apropriadas e das forças endógenas. A segunda, enfatiza a necessidade de mecanismos regulatórios e de cobrança no uso dos recursos ambientais e atribui centralidade à eficiência econômica.

A partir desse debate em torno da concepção de desenvolvimento, segundo Andion (2003), o conceito de desenvolvimento sustentável se popularizou definitivamente na década de 1990 com a realização da Eco 92, no Rio de Janeiro. Desde então, ele passou a ser referência tanto para o campo científico como para as corporações internacionais, nacionais e locais. No caso particular brasileiro, sob a influência dos debates internacionais, dentre as abordagens sobre desenvolvimento que se evidenciaram nos anos 90, destacou-se uma polarização entre: a) desenvolvimento ligado ao setor privado; b) desenvolvimento ligado ao setor público. Na primeira corrente, os autores "defendiam a industrialização com ampla participação do capital estrangeiro e com planejamento parcial" (SOUZA, 1997, p. 220). Propunham ainda a defesa de políticas de estabilização. A segunda corrente defendia a ampla participação do Estado na economia e na planificação do desenvolvimento.

Além dos debates em torno das propostas de desenvolvimento, nos anos 80, a América Latina, sob efeito da globalização, sofreu o questionamento do papel do Estado como provedor do bem-estar. Com a consolidação das instituições de Bretton Woods,<sup>43</sup> passou-se às propostas dos Planos de Ajuste Estrutural (PAE's) de caráter neoliberal, com forte ênfase no corte de gastos públicos. Esse movimento resultou, na América Latina, numa abertura de mercados à concorrência internacional, enfatizando uma proposta de desenvolvimento centrada no crescimento econômico.

---

<sup>43</sup> As chamadas instituições de Bretton Woods são o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Dos anos 90 em diante, ocorreu uma tentativa de compatibilização entre globalização e desenvolvimento sustentável. Houve, por parte da corrente do desenvolvimento sustentável, uma possibilidade de alinhamento do interesse do mercado com a proteção ambiental, sobretudo por meio da estratégia da regulação. Por outro lado, a sociedade civil se manifestou a fim de que se fosse além das esferas econômicas, e fossem incorporados aspectos ambientais, sociais, políticos e culturais na proposta de futuro almejado, ou seja, de desenvolvimento.<sup>44</sup>

Além dessas demandas, a sociedade civil passou a exigir sua participação efetiva tanto na formulação quanto na realização de estratégias de desenvolvimento local. Essa participação consiste em definir as necessidades, identificar as potencialidades produtivas e promover a organização do esforço coletivo. No entanto, para que as populações locais possam efetivamente participar do planejamento do desenvolvimento, faz-se necessário desencadear projeto de educação preparatória, ou seja, sensibilizar os cidadãos de determinado território para internalizar todas as dimensões do desenvolvimento num processo de contínuo aprendizado (SACHS, 1986).

Esse *social empowerment*, que pode ser definido como a capacidade das populações para responsabilizar-se por boa parte das decisões sobre seu futuro, é reconhecido também como empreendedorismo social, ou seja, aquele que articula parcerias na busca do estilo de desenvolvimento consensuado pelo conjunto social do território em questão. Para tanto, esse estilo de desenvolvimento exige uma administração pública capaz de superar os particularismos setoriais, integrando todas as dimensões do desenvolvimento. Na linha dessa articulação com a sociedade civil, a administração pública precisa assumir uma nova configuração e passar a incentivar parcerias entre os atores sociais de uma região.

---

<sup>44</sup> Exemplos dessa movimentação são: a Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 e a Conferência Mundial Rio + 10, realizada em Joanesburgo em 2002.

Neste estudo, fez-se uma opção teórica pelos conceitos de Ecodesenvolvimento e de Desenvolvimento Sustentável, abandonando-se a proposta economicista apregoada pela abordagem do crescimento econômico por se entender que ela deixa de contemplar dimensões caras ao processo de desenvolvimento. Doravante, ao se utilizar a expressão desenvolvimento sustentável, compreende-se que ele comporta as sustentabilidades social, econômica, ecológica, cultural, territorial e política.

A articulação e integração das características do desenvolvimento sustentável é naturalmente uma utopia mas, portadora de motivação capaz de mobilizar projetos e ações de curto, médio e longo prazo. Contudo, essa articulação carece de agentes promotores, devidamente sensíveis a um modelo de desenvolvimento que contemple, para além da esfera econômica, esse conjunto de sustentabilidades.

Dessa articulação de características, a partir da literatura revisada sobre a dimensão desenvolvimento, originaram-se as Unidades de Análise com suas respectivas características, expressas no Quadro 2, que são o ponto de partida para a análise do objeto de estudo: a percepção dos gestores públicos da região da AMMOC acerca de desenvolvimento e de administração pública.

Unidades de Análise	Características <sup>45</sup>
Visão econômica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ênfase no <b>crescimento econômico</b>;</li> <li>• <b>eficiência</b>: fazer a coisa certa e fazer mais com menos;</li> <li>• <b>otimização de recursos</b>;</li> <li>• <b>avanço tecnológico</b>: crença na solução tecnológica como indutora do crescimento;</li> <li>• <b>voluntarismo</b>: ação baseada na vontade e impulso do que comanda;</li> <li>• <b>industrialismo</b>: a saída para o desenvolvimento é a criação de indústrias, principalmente a grande indústria fordista;</li> <li>• <b>infra-estrutura física</b>: investimento em instalações que garantam o crescimento econômico;</li> <li>• <b>individualismo</b>: soluções focadas em interesses privados e sem articulação coletiva;</li> <li>• <b>comércio forte</b>;</li> <li>• <b>domínio da natureza</b>: a natureza vista como recurso a ser explorado;</li> <li>• <b>progresso</b>: visão etapista e linear do desenvolvimento.</li> </ul>
Visão social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Assistências às necessidades básicas</b> emergentes de saúde e educação;</li> <li>• <b>equilíbrio e responsabilidade social</b> atendendo ao critério de efetividade;</li> <li>• <b>valorização da cultura local</b>;</li> <li>• Gestão de políticas públicas geradoras de <b>qualidade de vida</b> para a população;</li> <li>• <b>geração de emprego e renda</b>.</li> </ul>
Visão ecológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Defesa da ecologia</b>;</li> <li>• criação e implementação de <b>mecanismos de regulação dos recursos naturais</b>;</li> <li>• <b>embelezamento</b> do espaço público local e regional;</li> <li>• implantação de <b>saneamento básico</b>.</li> </ul>
Visão integrada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Articulação</b> e integração das perspectivas: <b>ecológica, social e econômica</b>;</li> <li>• <b>visão de longo prazo</b>;</li> <li>• <b>equilíbrio entre cidade e campo</b>;</li> <li>• <b>endogenização</b> das soluções;</li> <li>• <b>democracia</b>;</li> <li>• <b>participação</b> sócia na escolha e na gestão dos projetos de desenvolvimento;</li> <li>• <b>Integração local e regional</b> de programas, de projetos, de políticas e de entidades para a promoção do desenvolvimento sustentável;</li> <li>• <b>construção de consenso</b> em torno do futuro comum almejado;</li> <li>• <b>planejamento estratégico participativo</b>;</li> <li>• <b>formação de redes e parcerias</b> públicas e privadas;</li> <li>• <b>emancipação das populações locais e regionais</b> superando a sua dependência dos governos;</li> <li>• <b>educação preparatória</b> e aprendizagem social para o desenvolvimento sustentável;</li> <li>• desenvolvimento da capacidade de <b>Interlocução</b> e de comunicação social;</li> <li>• <b>articulação política</b>: capacidade de gestão do entorno político e de preservação do interesse coletivo.</li> </ul>

Quadro 2 – Unidades de análise da dimensão Desenvolvimento

Fonte: Elaborado pela autora.

As características elencadas no Quadro 2 buscam apontar o que se está entendendo, neste estudo, por visão econômica, social, ecológica e integrada, unidades de análise da dimensão desenvolvimento. Posteriormente, far-se-á um alinhamento entre as unidades de análise dessa dimensão, com as unidades de análise da dimensão administração pública

<sup>45</sup> As Unidades de Análise foram sintetizadas nas palavras marcadas em negrito para facilitar o tratamento.

(Tabela 3, p. 90). Neste trabalho, concentrou-se o foco na compreensão do papel da administração pública municipal nessa tarefa de promover articulações para o desenvolvimento sustentável de um dado território, por esse motivo, apresenta-se no bloco seguinte uma breve contextualização da administração pública no Brasil.

## 2.2 O CONTEXTO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A compreensão da atual configuração da administração pública no Brasil só é possível se for considerado o contexto histórico no qual ela foi construída. Apresenta-se, neste bloco, uma leitura desse processo com o objetivo de trazer alguma base explicativa para as abordagens da administração pública mais usuais no Brasil contemporâneo. As etapas descritas, a seguir, não são estanques e circunscritas a um único período de tempo. Embora tenham sua presença mais saliente em determinados momentos, isso não significa que não se façam sentir em outros, uma vez que o processo político e histórico é dialético e a divisão em etapas apenas cumpre finalidade didática.

Dessa maneira, descreve-se primeiro o Patrimonialismo, que foi a abordagem predominante do Brasil Colônia (1500-1822), Império (1822-1889) e República Velha (1889-1930). Depois, descreve-se a abordagem Burocrática, instaurada no período Getulista (1930), com suas várias tentativas de consolidação. Por fim, apresenta-se a Nova Administração Pública (NAP), acolhida no Brasil nos anos 90. Enfatiza-se que todas essas abordagens ainda se entrecruzam na teoria e na prática da administração pública brasileira.

### 2.2.1 A abordagem patrimonialista da administração pública

O fato de o Brasil ter sido uma colônia de exploração de Portugal produziu um conjunto de relações sociais, políticas e econômicas legadas até nossos dias. Nos primeiros trinta anos, a partir da chegada dos europeus em 1500, os portugueses apenas trataram da exploração das matas nativas, particularmente do pau-brasil. Diante de constantes pressões de outras nações para tomar a colônia portuguesa, a coroa viu-se na obrigação de colonizar o Brasil como estratégia para garantir sua posse da terra (PRADO JÚNIOR, 1977).

Contudo, a colonização não se realizou de maneira a desenvolvê-la, mas de maneira predatória, como assinala Holanda (1995, p. 43): "Essa exploração dos trópicos não se processou, em verdade, por um empreendimento metódico e racional, não emanou de uma vontade construtora e energética: fez-se antes com desleixo e certo abandono."

A relação da coroa portuguesa com sua colônia implicou no transplante para o Brasil de paradigmas da administração pública muito caros à metrópole. Esses paradigmas eram fundamentados numa estrutura de poder norteada por dois princípios: o poder absolutista e um aparelho estatal bem estruturado (MARTINS, 1997; PRADO JÚNIOR, 1976). Nesse sentido, um grande número de funcionários públicos protegidos pelo rei gravitava em torno da corte com uma mentalidade avessa ao trabalho manual e forte apego ao cargo público.

Portugal tinha uma atuação estatal calcada na intervenção direta do Estado na economia. O Estado, onipresente, controlava as atividades econômicas, seja diretamente ou por meio de concessões vigiadas. Para tanto, o poder estatal envolvia um grande aparato de controle, utilizando um corpo bastante volumoso de funcionários da coroa. A partir de um Estado centralizador, com uma política de exploração e não de povoamento, de um grupo de funcionários da coroa que agiam de maneira a sustentar uma prática de concessões feitas a

particulares pelo Estado, formou-se no Brasil colônia uma maneira de administrar com base na troca de favores, que marcou todo o quadro da história política do país (PRADO JÚNIOR, 1976, 1977; HOLANDA, 1995).

A estratégia colonizatória portuguesa de entregar a donatários grandes glebas de terra por meio do sistema das Capitânicas Hereditárias proporcionou as bases de um sistema produtivo, calcado no escravismo e na grande propriedade. Essas Capitânicas eram entregues de acordo com os interesses da coroa portuguesa que buscava doar terras na colônia a pessoas com elevada posição social, considerável volume de posses e, ainda, a partir de avaliações de ordem pessoal (PRADO JÚNIOR, 1976). Dessa maneira, o poder político da Coroa era exercido no Brasil por meio dos grandes proprietários rurais (PRADO JÚNIOR, 1977).

Apesar dessa tentativa de controle da coroa, a impossibilidade da colonização efetiva via capitânicas hereditárias, devido à diversos fatores, sendo o mais marcante a imensidão do território a ser ocupado, fez com que ganhassem força as Câmaras Municipais. Tratava-se de uma forma de administração instituída na colônia pela coroa portuguesa, que tinha como principais articuladores os proprietários rurais. As Câmaras eram compostas pelo "homens bons", ou seja, grandes proprietários rurais que tinham amplos poderes conforme descreve Prado Júnior (1977, p. 29):

Vemos as câmaras fixarem salários e o preço das mercadorias; regularem o curso e o valor das moedas; proporem e recusarem tributos reais, organizarem expedições contra o gentio e com ele celebrarem pazes; tratarem da ereção de arraiais e povoações; proverem sobre o comércio, a indústria e a administração pública em geral; chegam a suspender governadores e capitães, nomeando-lhes substitutos, e prender e por a ferro funcionários e delegados régios.

Essa autonomia do poder local por meio das Câmaras Municipais foi cerceada pela coroa portuguesa a partir do século XVII. Nesse período, além da economia agrícola, cresceu o comércio, por obra de uma burguesia de negociantes majoritariamente portugueses já que as

leis de Portugal para a colônia excluía dessa atividade pessoas de outras nações (PRADO JÚNIOR, 1977).

A autoridade política foi se deslocando das Câmaras Municipais para os governadores e funcionários reais e a Coroa portuguesa logrou seu intento de concentrar novamente o poder sobre sua colônia. Esse quadro somente foi alterado com a vinda da corte portuguesa para o Brasil em 1808. A transferência da corte provocou a abertura dos portos às nações amigas – leia-se: à Inglaterra – favorecendo o aumento das atividades comerciais (PRADO JÚNIOR, 1977).

Quando D. João VI e sua corte retornaram a Portugal, deixando aqui seu filho Pedro I, a coroa tenta um processo de "re-colonização" do Brasil. Esse intento provocou a revolta dos grupos que haviam conquistado certa autonomia durante a permanência da corte que, aliados ao descontentamento do príncipe regente, produziram a Independência do Brasil, em 1822.

Contudo, essa independência não representou um avanço na administração pública do país já que o Império foi pautado pelo centralismo e pelo absolutismo que "suprimiu a liberdade de imprensa, encheu os cargos públicos de apaniguados, enquanto abertamente favorecia os interesses que representava" (PRADO JÚNIOR, 1977, p. 56).

Durante o Império, a política de favores se constituiu na maneira predominante de atuação da administração pública. Segundo Holanda (1995), os mandatários confundiam interesses privados com os públicos, usando os recursos do Estado para distribuição de favores pessoais. Para esse autor (1995, p. 145 –146), "as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos" da coletividade.

Esses padrões foram se enraizando e produzindo permanências na administração pública brasileira de sorte que se transformaram na maneira usual de tratar a coisa pública. Uma administração pública pré-moderna alicerçada na personalidade e no interesse privado em

detrimento do público acompanhou todo o período colonial, o período imperial e a República Velha (HOLANDA, 1995), caracterizando-se, assim, uma administração pública patrimonialista.

O patrimonialismo, contudo, não surgiu no Brasil colônia, pois suas origens são bem mais remotas. Relaciona-se com o surgimento do feudalismo. Mesmo antes do esfacelamento do poder central pela queda do Império Romano em 476, já havia, na Germânia, vínculos feudo-vassálicos que se aprofundaram, resultando num conjunto de relações de proteção e vassalagem que caracterizavam a estrutura medieval (BATISTA NETO, 1989; BLOCH, 1979; LE GOFF, 1983).

Essa troca de favores, apesar do declínio da Idade Média em 1492, ainda continuou presente no cenário das relações políticas da Europa ocidental, nas monarquias absolutistas. Somente no final do século XIX, esse quadro se alterou na direção de uma obediência menos pessoal e mais racional ao Estado (BATISTA NETO, 1989).

Para Bresser-Pereira (1998, p. 47), o patrimonialismo consistia num tipo de administração pública no qual "o patrimônio público e o privado eram confundidos; o Estado era entendido como propriedade do rei. Os cargos públicos eram com frequência propriedade de uma nobreza burocrática e prebendária [...]".

Segundo a ENAP (2002), o patrimonialismo se consolidou junto com o Estado Moderno, no final da Idade Média, e tem como características centrais:

- a) os bens e os recursos públicos tratados como propriedade particular pelos mandatários;
- b) a falta de distinção entre público e privado e a aceitação social da utilização dos bens públicos para o enriquecimento pessoal;
- c) as relações entre os atores políticos e o quadro administrativo baseadas na lealdade pessoal e no clientelismo;

d) o favorecimento de aliados e parentes que impede a gestão profissional de recursos humanos.

Esse modelo de administração pública fundamentada em favores fortaleceu algumas práticas bastante comuns na cena política. Segundo Weber (1991, p. 131), o patrimonialismo se insere no contexto da dominação tradicional cujo seu tipo mais puro é o da dominação patriarcal. Essa forma de dominação:

Estritamente firmada pela tradição [...] age conforme seu prazer, sua simpatia ou sua antipatia e de acordo com pontos de vista puramente pessoais [...]. Ele consta de dependentes pessoais do senhor ou de pessoas que lhe estejam ligadas por um vínculo de fidelidade.

O uso da dominação patrimonial no Brasil ramificou-se para a prática do clientelismo. Os bens públicos eram distribuídos, tanto em sua posse quanto em seu uso, de acordo com os interesses da coroa e de seus representantes. Dessa maneira, os funcionários da coroa detinham grande poder sobre as atividades produtivas e alimentavam uma rede de favoritismos (HOLANDA, 1995).

Embora ainda sejam perceptíveis práticas clientelistas e personalistas, desde os anos 30, por força da pressão da opinião pública, o Estado brasileiro vem implantando reformas no intuito de superar o vício patrimonialista. Dessa arte, a forte crítica à abordagem patrimonialista deu forças para que o modelo de administração pública burocrática, com seus acertos e disfunções, fosse implantado no Brasil.

### 2.2.2 A abordagem burocrática

Este bloco trata da abordagem burocrática em sua forma teórica e nas configurações práticas que adquiriu na administração pública brasileira a partir dos anos Vargas.

Com a tomada do poder pelo grupo de Getúlio Vargas em 1930, teve início uma primeira tentativa de transformar a administração pública brasileira que era, até então, marcadamente patrimonialista. Essa tentativa – que pode ser enquadrada nos moldes weberianos<sup>46</sup> – estava "inspirada nas melhores fontes disponíveis à época" (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 164).

O entendimento da necessidade de mudanças na administração pública, sobretudo no âmbito federal, conduziu o governo Vargas a propor uma Reforma do aparelho do Estado. Nesse sentido, Vargas encarregou Luís Simões Lopes e Maurício Nabuco para desenvolver um primeiro estudo acerca da reforma na administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1998). Como resultado desse estudo, surgiu uma proposta inspirada no serviço público britânico, que tinha, em linhas gerais, as seguintes características: critérios profissionais para o ingresso no serviço público; desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito (MARTINS, 1997).

Essas características, que poderiam ser classificadas como princípios para burocracia weberiana, representavam grande avanço para a administração pública brasileira, na qual o acesso, até então, ocorria por critérios políticos de favoritismo. Contudo, a sua implementação encontrou grandes barreiras na herança política patrimonialista.

---

<sup>46</sup> Por moldes weberianos entende-se o tipo puro de dominação legal: a burocracia perfeita descrita no conjunto da obra de Max Weber.

Em 1936, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tinha como premissa a formação de servidores públicos com fundamento em mérito profissional. Para Bresser-Pereira (1998, p. 164) "a criação do DASP representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica." Ainda, segundo esse autor (1998, p. 165):

As principais áreas objeto da reforma burocrática foram: a administração de pessoal (com o sistema de mérito fundamentando a reforma); o orçamento e a administração orçamentária (concepção do orçamento como um plano de administração); a administração de material (especialmente sua simplificação e padronização); e a revisão de estruturas e racionalização de métodos.

Na atuação do DASP, destacaram-se, principalmente, o esforço modernizador e a realização de investimentos para o aperfeiçoamento de servidores públicos. Apesar do empenho do DASP em erradicar um modelo fortemente patrimonialista, que tinha na tutela do coronelismo seu maior baluarte, surgiram no cenário da administração pública brasileira novas práticas políticas, tais como o "fisiologismo" e o "empreguismo". As pressões dos políticos que mantinham uma extensa rede sustentada pela manipulação e pela distribuição de cargos e benefícios públicos trouxeram dificuldades para que o DASP superasse o modelo patrimonialista. Essa primeira reforma administrativa ocorrida no Brasil, promovida pelo DASP, foi meramente instrumental já que transplantou princípios administrativos universais de organização, tais como a burocracia ortodoxa, para dentro de um regime ditatorial – o de Getúlio Vargas (SEGES, 2003).

Após a deposição de Vargas em 1945, "a reforma administrativa seria conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro" (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 166).

Para Martins (1997), os esforços de reforma na administração pública empreendidos no período geraram um padrão dual: de um lado, formou-se uma elite burocrática altamente

qualificada, nos primeiros escalões da administração federal, e, de outro, uma maioria de funcionários públicos despreparados muito suscetíveis às manipulações clientelistas e eleitoreiras, na base da pirâmide. Dessa maneira, os servidores públicos responsáveis pela gestão do cotidiano, das demandas mais imediatas do cidadão, ficaram à margem da profissionalização que atingiu os altos escalões da burocracia estatal. Parece que essa dualidade ainda permanece na cena da administração pública brasileira, demonstrando-se ainda mais visível na esfera da administração pública municipal.

Apesar da resistência que recebeu por parte dos interesses ligados ao clientelismo, a tentativa getulista de implantar um modelo racionalista na administração pública brasileira introduziu alguns elementos de uma proposta burocrática que, naquele momento histórico, representou um avanço (BRESSER-PEREIRA, 1998). Todavia, a administração pública burocrática aculturou-se no Brasil, adquirindo características próprias.

Segundo a ENAP (2002), essa burocracia “à brasileira” resultou, no exercício das atividades de administração pública, por um quadro administrativo composto por funcionários que obedecem somente às obrigações do seu cargo, têm competências funcionais fixas e estão submetidos a um sistema homogêneo de disciplina e de controle de serviço. Esses aspectos da burocracia no Brasil alimentaram a percepção corrente no senso comum de emperramento e desconfiança em relação ao serviço e ao servidor público.

Apesar dos esforços do DASP, a burocracia estatal, particularmente nos baixos escalões, assumiu como regra disfunções caracterizadas pela baixa produtividade e pelo excesso e má distribuição dos servidores no serviço público. (MARTINS, 1997).

Quanto aos altos escalões de servidores públicos da união, uma vez que a eles eram atribuídas as atividades de planejamento nacional, percebiam a si como atores principais do processo de desenvolvimento do país. Entretanto, mesmo com a alta *performance* dessas elites burocráticas – uma das mais profissionais da América Latina – a reforma da

administração pública, no período getulista, descambou para uma rigidez de procedimentos e controles.

Como decorrência dessas disfunções do modelo burocrático, o comportamento dos funcionários orientava-se pelo excessivo formalismo e ritualismo, privilegiando os procedimentos operacionais, e a estrutura hierárquica que se mostravam ineficientes, devido à sua rigidez e a sua verticalidade (ENAP, 2002).

Segundo Pacheco (2002b, p. 3), "a literatura brasileira sobre a administração pública, historicamente, tem sido marcada pela defesa da burocracia weberiana como solução para os problemas administrativos do país." No entanto, o modelo burocrático, além de não conseguir superar de todo o patrimonialismo, tornou a burocracia um fim em si mesma. Observa-se que essas disfunções não são prerrogativa exclusiva do Brasil, mas aqui assumiram vida própria, já que foram miscigenadas à cultura política nacional patrimonialista, gerando novas, expressivas e permanentes disfunções.

Criticar a burocracia não significa deixar de admitir que ela representou um avanço em relação ao patrimonialismo e que ainda continua tendo contribuições importantes para a administração pública brasileira. Entretanto, busca-se compreender, a seguir, os desdobramentos do modelo burocrático e suas disfunções, para contextualizar as práticas adotadas na administração pública no Brasil.

É difícil encontrar unanimidade em torno da origem do termo burocracia. Para Heady (1970), o termo *bureaucratie* foi usado primeiramente na França, no século XVIII, em referência ao funcionamento do governo, e depois, na Alemanha, como *bürokratie*. No entanto, sua introdução na academia ocorreu por meio do cientista social Max Weber (1864-1920), cuja conceituação continua suscitando estudos e pesquisas.

Weber (1991) entende a burocracia como uma forma de dominação e conceitua dominação como a possibilidade de encontrar obediência, cujas bases de legitimidade são: a)

a dominação legal; b) a dominação tradicional e dominação carismática. Este estudo se restringe a examinar a compreensão de Weber acerca da dominação legal em seu tipo mais puro (a burocracia) e, particularmente, a recepção desses pressupostos no cenário de administração pública brasileira.

Em uma burocracia, "obedece-se não à pessoa [...], mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer" (WEBER, 1991, p.129). Essa impessoalidade na obediência ao estatuto se fundamenta no princípio de igualdade perante a lei e visa à preservação da ação de qualquer subjetivismo, favoritismo ou particularismo. Para Weber (1991), os que ordenam e os que obedecem estão submetidos a uma lei ou a uma norma com um fim em si mesma. A legitimação dessa obediência acontece porque assim determina o estatuto que garante a um superior o poder de mando. A base de legitimação desse tipo de dominação é absolutamente formal e abstrata, o que pode acarretar inúmeras disfunções.

Segundo Merton (1968, p. 271), num clássico estudo sobre as disfunções da burocracia:

A formalidade é expressa por meio de um ritual social mais ou menos complicado [...]. Tal formalidade [...] serve para reduzir ao mínimo a fricção, mediante a contenção, em larga escala, dos contatos oficiais dentro dos moldes previamente definidos pelas regras da organização.

A delimitação da ação do funcionário ocorre pela competência e pela formação profissional que originam um contrato de trabalho e "pagamento fixo, graduado segundo a hierarquia do cargo e não segundo o volume de trabalho" (MERTON, 1968, p. 271). Ao funcionário cabe executar as funções estritamente relativas ao seu cargo, sem qualquer interferência de interesses pessoais, e o contrato de trabalho se rege por uma profunda disciplina e obediência aos regulamentos.

Esse racionalismo burocrático tem como fim último a autopreservação e não admite comportamentos desviantes. Segundo Weber (1991), em uma burocracia perfeita, as vontades individuais não só não devem ser expressas, como também se apresentam nocivas à manutenção do *status quo* da organização e do capitalismo.<sup>47</sup>

Se, para Weber (1991), burocracia é sinônimo de organização e de eficiência, para o senso comum, ela se relaciona com emperramento e papelada e carrega um sentido pejorativo. Esse fator cristalizou, no imaginário popular, uma mentalidade avessa aos procedimentos burocráticos. Dada essa discrepância<sup>48</sup> entre o conceito acadêmico de burocracia e aquele percebido pelo senso comum, cabe, aqui, uma tentativa de conceituação do que seja burocracia. A formulação teórica mais básica é aquela que considera a organização burocrática como se "compondo de uma hierarquia de autoridade altamente elaborada, sobreposta a uma divisão do trabalho também altamente elaborada" (HEADY, 1970, p. 37).

Esses dois aspectos, hierarquia e divisão do trabalho, são características essenciais a um processo burocrático porque visam garantir a eficiência do serviço público. Além desses elementos, é possível perceber a burocracia do ponto de vista comportamental e ou como estrutura.

Do ponto de vista comportamental, a burocracia se manifesta por meio de traços característicos, tais como a objetividade, a eficiência e a coerência. Nesse aspecto, a burocracia tenderia a comportamentos profissionais, ao invés de pessoais, imbuídos de uma profunda racionalidade. No entanto, o modelo burocrático não é um bem em si mesmo e pode produzir disfunções especialmente nocivas ao serviço público. Para Merton (1968, p. 275), a "estrutura burocrática exerce uma pressão constante sobre o funcionário, para que ele seja metódico, prudente, disciplinado." Dessa maneira, o comportamento do funcionário dentro de

---

<sup>47</sup> Essa relação da dominação legal, por intermédio da burocracia, com o capitalismo é apontada como central por Weber (1991), pois, por meio dela, o capitalismo conseguiu um estágio de organização racional sem precedentes.

<sup>48</sup> Discrepância, segundo Mager e Pipe (2001), consiste na diferença percebida entre o que é de fato e o que deveria ser.

uma burocracia vai sendo moldado de forma a condizer com a preservação do modelo, já que, para esse autor (1968) a eficácia da estrutura depende de infundir nos participantes do grupo, atitudes e sentimentos apropriados à legitimação do modelo.

A partir da leitura de Weber (1991), compreende-se que legitimar significa reconhecer como autêntico o poder da burocracia. Portanto, pode-se inferir que a burocracia é legitimada pela ampla adesão social aos seus postulados. Nesse sentido, a obediência à norma torna-se um fim em si mesma, levando o servidor público a internalizá-la e adotá-la como imutável e verdadeira, colocando-a em prática de forma disciplinada. Essa disciplina do servidor é vista como valor pela organização burocrática e resulta em excessivo formalismo<sup>49</sup> e ritualismo, observados em muitas organizações privadas e públicas (MERTON, 1968).

Nesse contexto, Merton (1968) vale-se de uma expressão de Veblen e caracteriza a disfunção burocrática como "incapacidade treinada". Trata-se de uma inadequação de orientação, que acomete o servidor público, advinda do próprio modelo burocrático. Essa disfunção é descrita por Merton (1968, p. 277) da seguinte maneira:

(1) Uma burocracia eficiente exige confiança de reação e estrita devoção aos regulamentos. (2) Tal devoção às regras conduz à sua transformação em absolutas; já não são concebidas como relativas a um conjunto de propósitos. (3) Isto interfere com a adaptação rápida, sob condições especiais não claramente visualizadas por aqueles que lançaram as regras gerais. (4) Assim, os mesmos elementos que favorecem a eficiência em geral, produzem ineficiência em casos específicos.

O processo descrito por Merton leva à percepção de que o modelo burocrático condiciona o servidor público a uma visão estreita de sua função pública, pois não só o amarra a regras percebidas como imutáveis, como também não lhe permite visualizar o contexto em sua totalidade, de maneira que possa vir a questioná-lo. Essa situação em que é lançado o funcionário público o conduz a uma incapacidade de responder adequadamente às demandas

---

<sup>49</sup> Guerreiro Ramos sugere regras que são utilizadas pelo formalismo: “evite dizer a palavra não; em vez disso, use “mais ou menos”, “é difícil”, “pode ser”; bata nos ombros de todo mundo e abrace cordialmente as pessoas que encontrar chamando-as de “meu filho”, independentemente de sua idade” (GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 343).

do cidadão. Espera-se desse funcionário que se adapte e que se conforme aos propósitos da organização burocrática. Ocorre, então, uma inversão: os meios se tornam fim, e as regras e regulamentos passam a ter valor absoluto.

Outra disfunção provocada pelo modelo burocrático apontada por Merton (1968) é a do corporativismo. Como há uma baixa competição devido à estrutura hierarquizada e ao progresso funcional mediante antigüidade, o espírito de corpo é reforçado no funcionalismo público, produzindo uma defesa grupal de seus interesses. Esse corporativismo se acentua na disputa entre o técnico e o político, chegando, até mesmo, à sabotagem de informações, quando o funcionalismo vê seus interesses ameaçados pelas ações dos agentes políticos.

Essas discrepâncias do modelo burocrático traçadas por Merton provocam, freqüentemente, descontentamento por parte do cidadão com o serviço público. Até elementos vistos como valor da proposta burocrática, por exemplo, a impessoalidade, acabam sendo percebidos pelo senso comum como insensibilidade para com o problema do cidadão ou arrogância do servidor público (MERTON, 1968).

Essas doenças comportamentais se expressariam na forma de rigidez e manutenção do *status quo* dos agentes da burocracia. Dessa maneira, a burocracia torna-se um fim em si mesma e conduz a um distanciamento do corpo burocrático da realidade na qual está inserido e a um crescente descrédito de que o burocrata possa apresentar soluções às demandas sociais.

No aspecto estrutural, o funcionamento da burocracia é caracterizado por Weber (1982) da seguinte forma:

1. rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas;
2. as atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais;

3. a autoridade de dar ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção;
4. tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas.

Para esse autor (1982, p. 232), outras características se destacam no modelo burocrático: uma rígida hierarquia; a diferenciação ou especialização no exercício do cargo e o treinamento especializado e completo. Essas características são concretizadas por meio do ingresso por concurso, pela clara definição de cargos e pelo investimento na qualificação e especialização do servidor. Esses elementos, em tese, deveriam proporcionar um serviço eficiente e capaz de conferir racionalidade às tarefas administrativas, contudo a prática tem demonstrado que a cristalização de disfunções acarretou o engessamento burocrático.

Segundo Guerreiro Ramos (1983, p. 43), demolir o modelo burocrático, teoricamente, não é tarefa difícil, mas, na prática, a ação se apresenta assaz complexa, visto que a burocracia se baseia "numa socialização repressiva dos participantes da organização" que acarreta altos custos psicológicos. Para o autor (1983, p. 43), "um cuidadoso exame das implicações psíquicas de tal modelo justifica a conclusão de que em grande parte é apenas um requinte da relação senhor-escravo." Nesse sentido, Weber (1991, p. 130) também aponta o caráter opressivo da burocracia para o funcionário, à medida que assinala que o fato da associação a uma organização burocrática ser voluntária (e até mesmo almejada) não "muda o caráter de domínio, posto que a exoneração e a renúncia são igualmente 'livres', o que normalmente submete os dominados às normas [...]".

Guerreiro Ramos (1983, p. 43) denuncia a condição alienante da burocracia e vai além ao enfatizar que "está seguramente demonstrado que as pessoas que melhor se ajustam à

moderna organização são doentes [uma vez que os padrões burocráticos dessas organizações] produzem comportamento patológico." A preocupação do autor se fundamenta na excessiva normatização das rotinas burocráticas que mantêm os funcionários disciplinados e infantilizados, pois apenas cabe a eles repetir procedimentos pré-estabelecidos sob os quais não têm nem controle, nem conhecimento integral.

A esse respeito, observa-se, no cotidiano da administração pública, uma freqüente disfunção burocrática: a departamentalização excessiva que relega ao servidor uma parte, por vezes, incompreensível do todo. Do ponto de vista do cidadão, objeto do serviço público, o atendimento de suas necessidades também é visto de maneira fragmentada e quase sempre desconexa. As relações da burocracia com o cidadão são, na maioria das vezes, problemáticas já que o objetivo primeiro do burocrata é o de preservar o *status quo* do corpo burocrático, sem atentar para o fim último do serviço público: o atendimento das necessidades do coletivo social.

Como afirma Guerreiro Ramos (1983, p. 45), "a burocracia clássica tem sido um instrumento-chave de que se utiliza a classe média para preservar sua posição privilegiada frente à classe inferior." Essa necessidade de auto-preservação conduz a uma preocupação exagerada com controles e a um desligamento das necessidades reais demandadas pelo cidadão.

Dessa maneira, ao invés de resolver os problemas do cidadão a burocracia acaba por agravá-los. Os mais desfavorecidos economicamente são os maiores prejudicados, pois acabam sendo dependentes e tornados infantis, além de serem obrigados a "aceitar normas e padrões de tratamento que os clientes adultos da classe média conseguem contornar" (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 45).

Martins (2004a) aponta que a burocracia weberiana caracteriza-se essencialmente por ser uma instância fundada exclusivamente na racionalidade funcional. No campo político,

essa racionalidade da burocracia encontra seu contraponto. Se os políticos agem a partir de uma escala de valores, os burocratas são agentes neutros, cuja tarefa é executar, com precisão técnica e imparcialidade, as deliberações que emergem da arena política. Nessa perspectiva, política e administração são separadas, acarretando ações desconexas e controversas entre os agentes políticos e os burocratas (MARTINS, 2004a).

Nesse sentido, Martins (2004a, p. 7) afirma que:

A superação da crise da administração pública não se circunscreve à superação da burocracia enquanto fenômeno social, tampouco à capacidade de mudança exclusivamente no âmbito instrumental da burocracia pública, senão também à sua capacidade de deliberação substantiva, no bojo das relações político-administrativas do Estado.

No cenário brasileiro, desde a tentativa de reforma da administração pública no governo Getúlio Vargas (1954 a 1956), o modelo burocrático passou a ser hegemônico, assumindo as diversas disfunções apontadas. Nos governos que seguiram a Vargas, nenhuma mudança substancial foi realizada nesse quadro.

No governo de Juscelino Kubistcheck (1956 a 1960), ocorreu uma nova tentativa de modernização administrativa que buscava adequar a administração pública aos projetos de desenvolvimento, entendido como crescimento econômico. Esse processo ocorreu por meio da administração paralela e consistia em grupos ou comitês executivos para implementar o Plano de Metas, que foram instituídos de cima para baixo, nascidos da vontade do Presidente da República (SEGES, 2003).

Segundo Martins (1997), com o Estado desenvolvimentista de Juscelino Kubistcheck, aumentou ainda mais uma dualidade presente na burocracia brasileira: de um lado, os altos escalões capazes de implementar projetos e metas de crescimento e, de outro, o serviço público com baixa qualidade, encarregado do atendimento direto ao cidadão. Um fator que favoreceu o agravamento dessa disparidade foi a construção de Brasília, isolando e

encastelando uma leva considerável de servidores públicos de alto nível, na distante capital do Brasil.

Além desse fator, a corrupção, resultado de práticas políticas arraigadas, tem marcado presença na administração pública no Brasil.<sup>50</sup> Segundo Martins (1997, p. 19):

A pequena corrupção, na forma de *jeito*, tornou-se regra geral e fez surgir uma profissão única e próspera: a do despachante, aquele que conhece os labirintos da burocracia e é capaz de facilitar as coisas para os demandantes de bens e serviços públicos.

Essa prática pode ser acrescentada ao rol de disfunções da burocracia apresentadas por Merton, embora o modelo burocrático não detenha o monopólio da corrupção, podendo ocorrer no patrimonialismo e até mesmo na nova administração pública.

Outra tentativa de modernização da administração pública ocorreu durante a ditadura militar, em 1962, por meio de diagnóstico elaborado pela Comissão Amaral Peixoto (SEGES, 2003) e, em 1967, quando foi promulgado o Decreto-Lei nº 200, cuja filosofia era a de centralizar, no governo federal, o estabelecimento de diretrizes nacionais e diversificar os órgãos estatais. Essa filosofia resultou numa severa fragmentação da administração pública com a criação de inúmeros órgãos que tinham significativa independência em relação à administração pública federal.

Segundo Bresser-Pereira (1998), houve, nesse período, uma clara distinção entre a administração direta da indireta<sup>51</sup> e garantiu-se às autarquias, fundações e às empresas estatais uma maior autonomia de gestão. Contudo, tamanha foi a proliferação desses órgãos que, nos anos 70, não se sabia dizer quantas fundações públicas, autarquias, empresas públicas e estatais existiam no país (MARTINS, 1997).

---

<sup>50</sup> A corrupção não é um fenômeno de exclusividade brasileira, ocorre em todos os países em maior ou menor grau. Segundo Guerreiro Ramos (1983, p. 52), a corrupção “constitui um fenômeno crônico, comum a toda e qualquer entidade pública, seja cêntrica ou periférica.”

<sup>51</sup> A administração direta é constituída pelos órgãos do executivo, tais como as secretarias, e a administração indireta pelas as autarquias, fundações, empresas públicas e as de economia mista.

Segundo o Ministério do Planejamento (BRASIL, 2002) o Decreto-Lei nº 200 representou o primeiro momento da administração gerencial no Brasil, pois acarretou a introdução dos princípios da racionalidade administrativa, do planejamento e orçamento, do descongestionamento das chefias executivas superiores, da tentativa de reunir competência e informação no processo decisório e da coordenação e controle.

Essas propostas não conseguiram lograr pleno êxito no âmbito da administração pública central e, em meados dos anos 70, houve uma nova iniciativa modernizadora com a criação da Secretaria da Modernização – SEMOR. Esse órgão introduziu novas técnicas de gestão pública, sobretudo de gestão de recursos humanos, não se alterando, contudo, o cenário de emperramento burocrático da administração pública no Brasil.

Segundo Marini (2002), a crise – social, política e econômica – dos anos 70 produziu um debate, no início dos anos 80, sobre o papel do Estado contemporâneo, que se traduziu em uma percepção generalizada de seu baixo desempenho. Essa visão negativa acerca do Estado ganhou as ruas e passou a fomentar a urgência de mudanças, seja na configuração do Estado, seja na administração pública.

Uma das medidas adotadas, com o intuito de dar respostas às exigências de mudança, foi feita no período de 1974 a 1978, quando o presidente Geisel tentou implantar diretrizes de controle nas empresas estatais. No entanto, um forte espírito corporativista dentro delas criou empecilhos ao controle externo. Sem supervisão externa, as estatais brasileiras adquiriram vida própria e foram convencidas pelo então ministro Delfim Netto a adotar uma política de crescimento com endividamento externo.

Dessa maneira, segundo Martins (1997), com o aporte de recursos internacionais, aumentou a autonomia das estatais e, no tocante ao funcionalismo, os seus salários subiam enquanto que os salários dos servidores da administração direta eram diminuídos, causando mal-estar e desmotivação para estes últimos.

Diante de um quadro de crítica a um serviço público visto como excessivamente burocrático, o governo Sarney (1985 a 1989) criou o Ministério da Desburocratização que, em 1986, foi transformado no Ministério da Administração. Nesse mesmo ano, o DASP (getulista) foi extinto, dando lugar a Secretaria da Administração Pública da Presidência da República – SEDAP (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, no governo Sarney, visavam combater a burocratização dos procedimentos na administração pública, mas, apesar dos avanços alcançados por essas iniciativas, o modelo burocrático ainda continuou a predominar com seus excessos e desvios.

Em 1985, durante o período de transição democrática, observou-se um loteamento dos cargos públicos, para livre distribuição pelos políticos dos partidos vitoriosos, o que provocou o descontentamento da sociedade civil, reforçado por uma visão coletiva que culpava a burocracia pela crise do Estado (BRASIL, 2002). Para Bresser-Pereira (1998), a abertura democrática no Brasil foi conservadora, populista e burocrática, uma vez que a coalizão que conduziu esse processo evitou tratar problemas pouco simpáticos à opinião pública, tais como a crise fiscal, e caiu num novo surto burocrático consagrado pela assembleia constituinte de 1988.

A Constituição de 1988, em seu Art. 37, estabeleceu os princípios da administração pública direta e indireta, em todos os níveis, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Segundo a ENAP (2002), a legalidade significa que os atos dos servidores públicos devem ser realizados em conformidade com a lei. A observância desse princípio faz com que o administrador público só possa fazer o que estiver autorizado expressamente em lei. Para Mukai (1989, p. 49), "enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza."

Quanto à impessoalidade, é a característica que torna as ações dos servidores públicos independentes de qualquer particularidade. Não há preferências, privilégios ou qualquer tipo de diferenciação, a menos que esteja prevista em lei (ENAP, 2002). Esse princípio buscou combater todo o tipo de clientelismo e particularismo historicamente presentes na administração pública brasileira.

Já a moralidade está relacionada aos princípios ético-filosóficos que regem as democracias e que se fundamentam na justiça, na equidade e na probidade (ENAP, 2002). Esse princípio requer do administrador público uma consciência e ação voltadas para a ética cívica.

Quanto à publicidade, requer a visibilidade e a transparência das decisões e ações e a responsabilidade pública pelos atos praticados. Nesse sentido, apregoa-se que o administrador público deva dar a conhecer para o conjunto da sociedade seus atos no exercício da função pública. Essa transparência permite maior controle social da administração pública.

Por fim, a eficiência refere-se ao uso racional dos recursos transferidos da sociedade para os entes estatais responsáveis pelo atendimento das demandas do cidadão (ENAP, 2002).

Para que se possa observar de forma mais específica os princípios da administração pública, elaborou-se um comparativo entre o seu âmbito de atuação, em relação à iniciativa privada apresentado no Quadro 3.

<b>Administração pública</b>	<b>Administração privada</b>
Legalidade: ação em conformidade com a lei.	Ação de acordo com as estratégias da organização.
Impessoalidade: não faz distinção entre cidadãos e nem mantém privilégios.	Trata clientes de forma diferenciada e personalizada.
Moralidade: justiça, equidade e probidade.	Segue os princípios do mercado.
Publicidade: transparência nas decisões e nas ações públicas.	As decisões ocorrem na esfera particular.
Controle exercido pela sociedade.	Controle exercido pelo mercado.
Comprometida com a preservação do interesse público.	Comprometida com o interesse privado.
Receita deriva de impostos obrigatórios, sem contrapartida direta.	Receita depende dos pagamentos dos clientes que o fazem livremente na compra de produtos e serviços.
Decisões dos gerentes públicos se aplicam a todos os cidadãos.	Decisões dos gerentes privados se aplicam à organização que dirige.
Os resultados das decisões são mais subjetivos.	Os resultados das decisões são mais objetivos.
Difícil responsabilização dos gestores quanto ao seu desempenho.	Maior facilidade de responsabilização dos gestores quanto ao seu desempenho.
Autoridades governamentais se orientam pelo desejo de ser reeleitas.	Os empresários são motivados pelo lucro.
Os governos usam habitualmente o sistema de monopólio.	As empresas trabalham em regime de competição.

Quadro 3 – Diferenças da administração pública e da administração privada

Fonte: Elaborado a partir de OSBORNE e GAEBLER (1994), de ENAP (2002) e de MOORE (2002).

Pode-se observar que a área de atuação da administração pública se concentra em fatores diversos daqueles da administração privada, pois, embora as ferramentas de gestão possam ser as mesmas, cada qual parte de pressupostos diferentes. Segundo Ferlie *et al.* (1999, p. 42):

A teoria da administração pública [...] argumenta que os papéis e as capacidades não são prontamente transferíveis do setor privado para o setor público, porque a natureza das tarefas executadas é fundamentalmente diferente.

Para esses autores, essa diferença se concentra na relevância maior do papel da escolha coletiva, da cidadania e da necessidade de justiça social para a administração pública, fatores esses que não são tão urgentes para o setor privado.

Pode-se considerar ainda que é papel da administração pública garantir que o interesse público não se sobreponha ao privado, assegurando equidade e justiça social. Essa ação inclui observar e fazer com que se observe um conjunto de normas que ofereçam prevenção contra o

monopólio, por grupos de interesse e elites políticas, de bens públicos mediante tráfico de influência ou ocupação de cargos importantes na máquina estatal (BENTO, 2003).

Além dos princípios norteadores da administração pública que a Constituição de 1988 define em seu Art. 37 (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência), outros decorrem do regime político brasileiro e estão textualmente colocados na Lei Federal 9.784, de 29 de fevereiro de 1999, em seu Art. 2. São eles:

1. a proporcionalidade, que impede a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
2. a razoabilidade, que é o princípio da proibição do excesso;
3. a segurança jurídica que resulta na proteção da confiança e da estabilidade das instituições jurídicas;
4. a motivação já que, no Estado de Direito, deve imperar a vontade jurídica e não a norma individual;
5. a ampla defesa estendida não só aos acusados, mas também aos litigantes; e,
6. o interesse público que é o atendimento do interesse do coletivo social (MEIRELLES, 2003, p. 85-95).

Outro aspecto relevante para a administração pública, definido na Constituição de 1988 (BRASIL, 1998), em seu Art. 37, é aquele que declara que o acesso ao emprego público depende da aprovação prévia em concurso. Essa prerrogativa trouxe, por um lado, a impessoalidade na nomeação dos servidores, mas, por outro, dificultou o recrutamento e a mobilidade dos servidores a partir de um perfil de competências profissionais.

No art. 41, a Constituição (BRASIL, 1998, p. 41) dispõe que "são estáveis, após dois anos de efetivo exercício,<sup>52</sup> os servidores nomeados em virtude do concurso público", além de

---

<sup>52</sup> Esses dois anos de exercício efetivo correspondem ao Estágio Probatório.

outras inovações em relação ao servidor público, tais como o direito à sindicalização (Art. 37, Inciso VI) e o direito à greve (Art. 37, Inciso VII).

Essa Constituição (BRASIL, 1998) também inovou em relação à possibilidade que foi conferida ao cidadão de reclamar dos serviços públicos. O parágrafo 3º do Art. 37 prevê que as reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei. Até então, o cidadão somente tinha a via judicial para reclamar dos serviços públicos (MUKAI, 1989).

No tocante à moralidade na administração pública, a Constituição de 1988, no parágrafo 4º do Art. 37, apresenta possibilidades favoráveis de combate à corrupção dentro da administração pública:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação cabível.

Quanto aos servidores, no art. 39, a Constituição estabelece o regime jurídico único de trabalho quando prescreve 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.

Crítico a essa determinação constitucional, Bresser-Pereira (1998, p. 176) aponta que os constituintes decidiram tratar de forma igual "faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais," ao instituir um regime único para todas as categorias de servidores públicos.

Apesar de assegurar um maior exercício da cidadania, a Constituição de 1988 provocou também um retrocesso burocrático no aparelho estatal, com a perda de autonomia do Poder Executivo. Para Bresser-Pereira (1998, p.173), a transição democrática de 1988

significou, no plano administrativo, “uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50.” A imagem negativa do senso comum em relação ao servidor público foi agravada com as duras críticas disparadas pelo presidente Collor (1990 a 1992) ao serviço público brasileiro. Na sua "caça aos marajás" (*slogan* de campanha), Collor atingiu a elite da burocracia brasileira e contribuiu para a desmoralização ainda maior dos servidores. Esse governo "desprestigiou os servidores, de repente acusados de todos os males do país e identificados com o corporativismo" (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 179).

Devido a essa percepção de que os servidores públicos seriam os responsáveis pelas mazelas da administração pública no Brasil, o governo Collor entendeu que, demitindo servidores, tudo estaria resolvido. De acordo com Bresser-Pereira (1998, p.179), "a preocupação exclusiva do governo Collor em relação à administração pública era cortar custos, reduzir o tamanho da máquina do Estado e demitir." Essa prática foi sedimentada e ainda encontra eco nas práticas administrativas atuais.

Nesse período, o Ministério da Desburocratização acabou se transformando em Secretaria da Administração Pública e, em 1990, sofreu outra mudança, passando a denominar-se Secretaria da Administração Federal – SAF. Em 1993, já no governo de Itamar Franco (1992 a 1994), um grande passo para a qualificação dos servidores públicos federais foi dado com a transformação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Essa entidade, criada nos moldes de similar francesa, declara ser sua missão desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas (ENAP, 2002). A ENAP tem desenvolvido, desde então, inúmeros programas de qualificação de servidores, além de fomentar e divulgar estudos sobre a administração pública e a formação de servidores da União.

Nesse mesmo ano, entrou em vigor a Lei de Licitações n. 8.666, que, aparentemente, trouxe um controle maior para a administração pública, no entanto a sociedade civil exigia mudanças mais profundas, que seriam buscadas pela implantação de alguns princípios da Nova Administração Pública (NAP), a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (ENAP, 2002).

### **2.2.3 A abordagem da Nova Administração Pública (NAP)**

Neste bloco, apresenta-se uma outra abordagem da administração pública, a Nova Administração Pública (NAP). Num primeiro momento, fez-se a descrição de algumas distinções conceituais necessárias para a melhor contextualização da temática em foco. Num segundo momento descreveu-se a conceituação da NAP, para por fim, apresentar a recepção dela no Brasil.

#### **2.2.3.1 Distinções necessárias**

Ao tratar da reforma do aparelho do Estado, um dos focos centrais da NAP, três distinções se fazem necessárias, devido à sua implicância prático-teórica. A primeira remete à diferença entre “Reforma do Estado” e “Reforma do aparelho do Estado”. A Reforma do Estado pretende uma ampla transformação na concepção, na política e nas relações com a sociedade pertinentes ao Estado; já a Reforma do aparelho do Estado é mais focada na gestão

e nos seus instrumentos, podendo ser entendida como uma reforma administrativa (BENTO, 2003).

Dessa maneira, a Reforma do Estado é mais abrangente que a do aparelho do Estado, pois, enquanto a segunda concentra-se no aspecto gerencial, a primeira articula a dimensão política e questiona a própria configuração do Estado e as suas inter-relações. Apesar das diferenças, muitos estudiosos assinalam a necessidade de conciliação entre as esferas política e administrativa como forma de alcançar o objetivo último, tanto do Estado quanto da administração pública, que parece ser a promoção do desenvolvimento sustentável.

Outra distinção cabível nesse contexto é entre governança e governabilidade. Embora não haja unanimidade conceitual, buscou-se conhecer as possíveis nuances entre os dois conceitos. Segundo Araújo (2002), os conceitos de governabilidade e governança foram citados pela primeira vez pelo cientista político norte-americano Samuel Huntington nos anos 60. A governabilidade tem sido entendida como “uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 33) e se associa à dimensão do contexto político, cenário das inter-relações entre o governo e a sociedade. Quanto à governança, trata-se da “capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 33), remetendo, portanto, aos instrumentos técnicos de gestão que podem melhorar a governabilidade.

Nesse sentido, enquanto a governança se refere aos aspectos gerenciais e técnicos necessários à boa administração pública, a governabilidade depende de condições sistêmicas sob as quais acontece o exercício do poder como, por exemplo: o sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários e o sistema de intermediação de interesses (DINIZ, 1996).

Antes de opor governança a governabilidade, pode-se fazer o esforço de estabelecer uma ponte entre elas, pois a efetividade das políticas propostas pelo Estado estão em íntima relação com a sua capacidade técnico-organizacional. Em face da distinção apontada, a governabilidade estaria relacionada à Reforma do Estado, enquanto que a governança remete à Reforma do aparelho do Estado (BENTO, 2003).

A terceira distinção pertinente ao estudo da administração pública é entre cliente (ou consumidor) e cidadão. Embora, à primeira vista, possa se transplantar o termo consumidor tal qual é usado na iniciativa privada para a área pública, são inúmeras as discussões acadêmicas em torno dessa prática. Argumenta-se que são conceitos complementares, mas não iguais, pois tratar o cidadão como cliente implica em um desvio da perspectiva específica da administração pública: o interesse coletivo. Enquanto que o consumidor tem uma conotação individualista, na qual ele é atendido em seus interesses particulares pelo serviço público, cidadão remete a uma visão integrada, que visa atender ao interesse público e não apenas os usuários do serviço público (ABRUCIO, 1997; BENTO, 2003).

A abordagem da administração pública com foco no consumidor defende que é necessário ouvi-lo, saber se ele está satisfeito e buscar a ferramenta da qualidade total para atendê-lo. Já para a abordagem que tem como foco o cidadão, este não quer apenas ser ouvido, almeja participar não só da escolha de produtos e serviços, como também participar diretamente do processo de formulação de políticas públicas, da implementação e da gestão de serviços públicos.

Por essa ótica, o exercício da cidadania implica em exercer direitos e deveres e não só na liberdade de escolher os serviços públicos. Enquanto que o cliente é passivo consumidor dos serviços públicos, o cidadão apresenta uma demanda de participação e de responsabilização (ABRUCIO, 1997; BENTO, 2003).

Outro aspecto relevante nesse debate é o de que, se a administração pública se pautar por aquilo que ouve, pelas reclamações de seus consumidores, aqueles que falam mais alto serão melhores ouvidos, ou seja, os mais organizados para reivindicar por produtos e serviços públicos serão aqueles atendidos. Constatase que, na esfera pública, nem sempre o interesse particular é o que melhor representa aquilo que é bom para o coletivo de uma determinada sociedade e, por vezes, os que estão menos organizados e sem voz são os que mais demandam atendimento por parte do Estado.

Trata-se, nesse caso, de resguardar a dimensão do bem-estar da coletividade em curto, médio e longo prazo. Esse interesse coletivo vai além daquilo que é expresso por grupos de influência fortemente articulados. Em um ambiente de recursos limitados, se a decisão de atendimento recair sobre o interesse particular, grande parcela da sociedade [talvez a mais necessitada] ficará desamparada (ABRUCIO, 1997).

No processo inicial da implantação do modelo da Nova Administração Pública, o cidadão foi tratado como cliente. É possível que isso tenha representado um avanço em relação à abordagem burocrática que agia em benefício da satisfação de suas próprias necessidades. Contudo, a partir de um dinamismo próprio do processo histórico, a abordagem da NAP fez um movimento em direção ao atendimento das necessidades integrais do cidadão (FERLIE *et al.*, 1999).

O surgimento da NAP pode estar associado a críticas ao papel do Estado, originadas nos anos 70, e que se tornaram irreconciliáveis nos anos 80, abrangendo três dimensões: crise do modelo keynesiano caracterizado pela intervenção extensiva do Estado na economia; crise social caracterizada pela crítica ao estado de bem-estar social, que visava à produção de políticas públicas na área social (saúde, educação, habitação) para garantir o suprimento das necessidades básicas; crise administrativa, ou seja, do funcionamento interno do Estado (ABRUCIO, 1997).

Nessa última dimensão, a crise administrativa se baseava na crítica ao modelo burocrático weberiano, fundada numa aversão à burocracia já que as suas disfunções haviam chegado ao auge (ABRUCIO, 1997). Os primeiros reformadores da administração pública se escudavam no aparente esgotamento do modelo burocrático e, talvez, por isso, a primeira fase desse modelo tenha provocado um certo exagero no desmantelamento do aparato estatal, não poupando os aspectos positivos do modelo burocrático.

O movimento que a NAP fez eclodir, na sua origem, inclui uma variedade de características, e as mais gerais apontadas pela literatura são: um programa de privatização em larga escala; as funções sociais do setor público passaram a ser orientadas com base em valores gerenciais e de mercado; deu-se grande ênfase ao fazer mais com menos, à preservação do valor do dinheiro, ao uso de indicadores comparativos de desempenho e ao desenvolvimento de sistemas aperfeiçoados de custos (FERLIE *et al.*, 1999).

Observa-se que o primeiro movimento da NAP foi no sentido de um racionalismo econômico transposto da iniciativa privada para a esfera da administração pública (MISOCZKY, 2004). Essas mudanças, que segundo Ferlie *et al.* (1999) caracterizam um fenômeno organizacional abrangente, assumiram configurações mais claras no cenário internacional nos anos pós-1980.

A literatura aponta que o setor público britânico foi o primeiro a passar por mudanças na direção de uma nova administração pública que não foi socialmente neutra, mas surgiu de um descontentamento popular e intelectual com o papel do Estado. Alguns elementos são recorrentes no contexto do surgimento da NAP na Inglaterra: o declínio do poder dos sindicatos do setor público; a mudança na forma tradicional de negociação salarial para formas mais baseadas no desempenho; o enfraquecimento na autonomia de profissionais dentro de serviço público; o fortalecimento do argumento de que a administração cabe aos

administradores que fez crescer os postos gerenciais; o aumento de uma elite no setor público, não eleita, mas nomeada pelo Estado, bastante profissional (FERLIE *et al.*, 1999).

Essa mudança na administração pública britânica teve, num primeiro momento, a ênfase calcada no controle dos gastos públicos, nas privatizações, nos valores gerenciais e no uso constante de informações administrativas. Apesar de ter seu início na Inglaterra, a NAP tem tido importância internacional, embora ocorra com maior ou menor intensidade, de acordo com o contexto socioeconômico e cultural de cada país. Destaca-se, no Quadro 4, elementos característicos da NAP, em alguns países, nos quais ela tem sido adotada.

<b>País e período</b>	<b>Características que a NAP assumiu</b>
Grã-Bretanha: início nos anos 70	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle dos gastos públicos;</li> <li>• sistema de informações administrativas de cunho gerencial;</li> <li>• privatização em larga escala;</li> <li>• valores gerenciais e de mercado;</li> <li>• ênfase na avaliação de desempenho com o uso de indicadores;</li> <li>• auditoria.</li> </ul>
Estados Unidos da América: início no final dos anos 70	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neotaylorismo;</li> <li>• generalismo;</li> <li>• mensuração de resultados.</li> </ul>
França: início nos anos 80	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contenção de custos;</li> <li>• melhoria de gestão.</li> </ul>
Suécia: início nos anos 80	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valores democráticos inspiraram a reorganização e descentralização dos serviços públicos.</li> </ul>
Nova Zelândia: início nos anos 80	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influência da teoria da escolha pública;</li> <li>• busca por melhorar a relação custo/eficiência do setor público;</li> <li>• sensibilidade às necessidades dos consumidores.</li> </ul>
Austrália: início nos anos 80	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilização de técnicas de gestão do setor privado;</li> <li>• diminuição de custos dos bens e serviços providos pelo Estado;</li> <li>• equidade de acesso aos serviços públicos.</li> </ul>
Itália: início nos anos 90	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução de técnicas de Recursos Humanos específicas do setor privado;</li> <li>• aumento do poder e autonomia dos gerentes públicos.</li> </ul>

Quadro 4 – Elementos da NAP no cenário internacional

Fonte: Elaborado a partir de BRESSER-PEREIRA (1998); FERLIE *et al.* (1999); MARINI (2004).

Embora a NAP seja bastante heterogênea, variando no espaço e no tempo, pode-se buscar agrupar características específicas conforme o Quadro 5.

Os quatro modelos propostos têm em comum dois pressupostos: o primeiro é que a prestação de serviços públicos deveria ser realizada tendo como elementos norteadores a

qualidade, a eficiência e a efetividade. O segundo é que as organizações públicas devem passar por um processo de racionalização organizacional, que implica na adoção de novos processos de gestão e de organização e divisão do trabalho, baseados em alianças e parcerias interorganizacionais, na organização matricial, em rede, por projeto e por processo (GUIMARÃES, 2000).

<b>Tópicos</b>	<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>	<b>Modelo 3</b>	<b>Modelo 4</b>
<b>Período</b>	Impulso para eficiência (até a metade da década de 1980).	Descentralização (segunda metade da década de 1980).	Em busca da excelência (final da década de 1980).	Orientação para o serviço (anos 1990).
<b>Objetivo</b>	Tornar o setor público mais parecido com a iniciativa privada.	Desmonte organizacional.	Buscar excelência.	Sentido distinto de identidade e de objetivo do setor público.
<b>Técnica</b>	Aumento dos controles financeiros.	Descentralização da responsabilidade estratégica e orçamentária.	Administração da mudança e da inovação.	Preocupação com a qualidade do serviço.
<b>Resultado</b>	Administração hierarquizada.	Aumento da terceirização.	Organização que aprende.	Busca por alcançar a excelência dos serviços públicos e participação popular na formulação de políticas e na avaliação dos serviços públicos.
<b>Ênfase</b>	Maior ênfase em relação ao consumidor.	Ênfase na mentalidade voltada para o mercado.	Ênfase na alta gerência: papel central para a mudança.	Ênfase nos conceitos de cidadania.
<b>Relações de trabalho</b>	Desregulamentação do mercado de trabalho.	Gestão por contrato.	Modelos mais humanísticos.	Aprendizagem social para além da prestação de serviços de rotina.
<b>Gestão</b>	Delegação de um certo grau de poder para uma administração menos burocrática.	Redução drástica na folha de pagamento das organizações do setor público.	Participação e descentralização radical.	Gerenciamento de políticas públicas.
<b>Gestão para o desenvolvimento</b>	Pragmatismo.	Ênfase em alianças estratégicas.	Determinação da missão organizacional.	Administração estratégica para o desenvolvimento em rede.

Quadro 5 – Os quatro modelos da Nova Administração Pública

Fonte: Elaborado a partir de ABRUCIO (1997) e de FERLIE *et al.* (1999).

Desde o primeiro momento da NAP, marcadamente focado em controles, até o quarto, observa-se um crescente direcionamento das ações da administração pública para o atendimento integral das necessidades do cidadão por meio da promoção do desenvolvimento sustentável. Segundo GUIMARÃES (2000, p. 130), "esses quatro modelos não são excludentes, devendo ser vistos como parte de um *continuum* que vai da racionalidade economicista e burocrática do modelo 01 à valorização da cidadania do modelo 04."

No modelo 01, com início estimado nos anos de 1970, a prioridade da reforma do aparelho do Estado era a redução de custos do setor público e o aumento da produtividade. O eixo central dessa fase era a busca da eficiência, partindo de uma visão crítica do Estado como "um mal necessário". Os principais pressupostos dessa etapa eram: a separação entre política e administração; o aumento de controles financeiros; o desenvolvimento de sistemas de informação, a maximização dos recursos, a gestão por desempenho; a definição de responsabilidade de cada agente público.

Para efetivar esses pressupostos, o modelo 01 utilizou como ferramentas o transplante para a área pública de técnicas gerenciais da área privada, a administração por objetivos, a descentralização da gestão, o recrutamento de consultores na iniciativa privada e o incentivo à competição entre as agências do setor público (FERLIE *et al.*, 1999; BRESSER-PEREIRA, 1998; ABRUCIO, 1997; BENTO, 2003).

Críticos a esse modelo 01 da NAP alertam que, ao enfatizar sobremaneira a eficiência e a produtividade, ele deixou de incentivar a flexibilidade e a inovação, além de esquecer de averiguar o alcance e a efetividade (para além da eficiência) nas ações da administração pública.

Os analistas apontam que a especificidade do serviço público requer a incorporação de valores, tais como a equidade e a justiça social, que são de difícil mensuração e controle. Alertam, ainda, que, ao promover a dissociação entre política e administração, esse modelo

subestimou a relevância do conteúdo político para a administração pública (ABRUCIO, 1997).

Na segunda metade dos anos 80, surgiu o modelo 02 de NAP. Nessa fase, também chamada de consumerismo (ABRUCIO, 1997), dava-se ênfase à satisfação do consumidor dos serviços públicos. Teve grande relevância, nesse período, a busca da qualidade na prestação de serviços públicos francamente inspirada nos moldes da qualidade apregoada para a administração privada. São ainda apontadas como características do consumerismo: uma maior flexibilização da gestão; a administração orientada para o mercado; o modelo contratual de prestação de serviços públicos; a separação entre o núcleo formulador de estratégias e a parte operacional. Como ferramentas, o consumerismo adotou a descentralização em agências, a terceirização, as parcerias público e privado e a avaliação por metas (FERLIE *et al.*, 1999; BRESSER-PEREIRA, 1998).

As críticas ao consumerismo se concentram na falta de relevância para questões como a equidade social e no tratamento do cidadão como mero consumidor, acarretando os problemas já levantados nesse estudo (ABRUCIO, 1997; FERLIE *et al.*, 1999).

Nos modelos 03 e 04, muito próximos entre si, a prioridade se concentra na satisfação do interesse público, por meio da busca da excelência nos serviços e na prática da democracia. Têm como princípios o gerenciamento de políticas públicas, a busca de participação popular, a aprendizagem social, o desempenho julgado com base nos resultados e a cooperação entre agências, além de programas intensivos de treinamento para funcionários públicos. A novidade em relação às abordagens 01 e 02 é que as propostas das abordagens 03 e 04 incorporaram a questão da cidadania e passou-se a entender o Estado como agente para o desenvolvimento.

Críticos dos modelos 01 e 02 da NAP alertam para as disparidades de forças na competição internacional entre Estados e para o fato de que a subordinação às leis de

mercado, na maioria das vezes, não é sustentável do ponto de vista social. Esses estudiosos enfatizam a necessidade de uma abordagem social que garanta a inclusão dos excluídos e a justiça social.

Apesar dos pontos divergentes entre os quatro modelos, os defensores da NAP apregoam que ela deve ser vista como uma ruptura nos padrões da administração pública, sendo maior do que um simples modismo, contribuindo para a superação das disfunções do modelo burocrático (FERLIE *et al.*, 1999). De forma geral, a visão de futuro orientadora<sup>53</sup> da NAP é a formação de um serviço público eficaz, eficiente, flexível, transparente e altamente profissionalizado (ENAP, 2002).

Portanto, longe de buscar o fim do Estado, a Nova Administração Pública percebe que o Estado é necessário e deve atuar de forma pró-ativa na reconstrução da sociedade (ENAP, 2002). Nesse sentido, adotar os pressupostos dos modelos 03 e 04 da NAP implica em alcançar melhores níveis de qualidade de vida para o cidadão, o que pressupõe inovação, agilidade e responsabilização.

#### 2.2.3.2 A recepção da Nova Administração Pública no Brasil

Pollitt e Bouckaert (2002) escrevem que as reformas na administração pública são editadas e traduzidas quando transferidas de um contexto para outro. Dada essa re-leitura dos pressupostos da NAP, fez-se neste bloco, uma apresentação acerca da maneira como essa abordagem foi recebida no Brasil, sobretudo a partir dos dois governos de Fernando Henrique

---

<sup>53</sup> Apesar dos planos de reforma tendo como base a abordagem da NAP, segundo Pollitt e Bouckaert (2002), a situação da administração pública “teve uma pequena melhora, mas certamente não se modificou.” Para esses autores, as tentativas de implantação da NAP carecem de um plano de avaliação sistemática capaz de gerar aprendizagem adequada a cada contexto.

Cardoso e do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Alerta-se que as fontes de pesquisa principais foram os documentos oficiais produzidos pelos dois governos, pois ainda não existem avaliações sistematizadas tanto sobre a reforma proposta no governo FHC quanto menos da de Lula, por serem muito recentes (PAULA, 2005).

As reformas no aparelho do Estado no Brasil tiveram seu impulso a partir da percepção, por parte da sociedade civil, de crise do Estado. Uma dessas crises se intensificou a partir de 1979, aumentando a crítica social ao Estado, fator esse que favoreceu a entrada dos pressupostos da NAP no país. Segundo Bresser-Pereira (1998), essa crise se definiu por:

- a) crise fiscal;
- b) crise do modo de intervenção do Estado;
- c) crise da reforma burocrática pela qual o Estado era administrado;
- d) crise política.

A resposta do Estado à exigência da sociedade de superação dessa crise se fez sentir no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. Nesse período, o então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Aparelho do Estado (MARE) preparou um documento – o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – que pretendia nortear uma mudança de cunho gerencialista nos moldes da NAP.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado dividiu o Estado em quatro setores:

1. núcleo estratégico: que correspondia ao governo, sendo a instância no qual eram definidas as políticas públicas;
2. atividades exclusivas: correspondem às atividades nas quais se exerce o poder extroverso<sup>54</sup> do Estado;

---

<sup>54</sup> Poder extroverso é o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar (BRASIL, 1995, p. 41).

3. serviços não-exclusivos: são atividades que não demandam poder de Estado, como nas áreas de educação, saúde, cultura e meio ambiente;
4. produção de bens e serviços para o mercado: propôs a propriedade estatal quando a atividade constitui um monopólio natural e a privatização (MARTINS, 2002).

Observa-se que essa proposta do Plano Diretor atendia mais aos postulados dos modelos 01 e 02 da NAP, já que estava focada no controle de custos, no estreitamento das relações com o mercado e na eficiência (PAULA, 2005). Essa primeira reforma gerencial<sup>55</sup> no Brasil, idealizada principalmente por Bresser-Pereira, teve quatro conjuntos de iniciativas:

- a) o Plano Diretor da reforma do Aparelho de Estado;
- b) o modelo de gestão por resultados propostos pelo Plano Plurianual 2000-2003;
- c) a implementação do aparato regulatório a partir das privatizações;
- d) a Lei de Responsabilidade Fiscal (SEGES, 2003).

Os fundamentos doutrinários dessa reforma administrativa promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) remetiam a uma visão da necessidade de mudanças nas estruturas, na institucionalidade, nas políticas de gestão e nos recursos humanos. Essa proposta tinha como pressuposto central a existência de um regime democrático e a aceitação de mecanismos democráticos de controle. Era também de cunho social, já que afirmava o papel do Estado de garantir os direitos sociais e de adotar os instrumentos gerenciais para fazê-lo.

A reforma proposta no governo de FHC caracterizou-se por ser gerencial, pois implicava numa mudança nas formas e nos instrumentos de gestão. A ênfase foi a criação de instituições normativas e a adoção de princípios gerenciais, tais como a descentralização, a

---

<sup>55</sup> As reformas de primeira geração inspiradas na NAP, no Brasil, passaram a ser conhecidas como gerencialistas.

transferência de responsabilidades para os estados e municípios, a flexibilização da estabilidade e o fim do regime jurídico único dos servidores, a implantação de agências executivas e a criação das organizações sociais.

Essa reforma partiu da justificativa de que o Estado precisava renovar sua própria configuração institucional para poder servir melhor à sociedade. Para os reformadores, não se tratava de uma política de Estado mínimo, mas sim de reconstruir o Estado, já que viam a alternativa burocrática como ineficiente e autoritária.

Para os críticos da reforma empreendida no governo FHC, nenhum projeto foi implementado por completo. Afirmam que se conseguiu apenas a restrição da estabilidade dos servidores, os cortes nos benefícios da seguridade social e os novos controles sobre os gastos públicos (Lei de Responsabilidade Fiscal, n. 100/2000), apontando o Programa de Privatizações como única reforma implantada de fato (NOGUEIRA, 2003).

Apontam que essa reforma entendia que o problema da administração pública era a falta de eficiência dos mecanismos de gestão, passando a importar tecnologias usadas na iniciativa privada. Essa ênfase nas ferramentas deixou a descoberto aspectos fundamentais da especificidade da administração pública, tais como a participação. Segundo Paula (2005, p. 41), esse conjunto de reformas foi participativo somente “no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.”

O governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003) iniciou com uma crítica à reforma na administração pública promovida pelo governo FHC, caracterizando-a como fragmentada. Nesse sentido, para o governo Lula, o Plano Diretor era instrumental e estava dissociado de uma estratégia de desenvolvimento (SEGES, 2003).

Além da crítica aos antecessores, o governo Lula apresentou sua proposta de gestão pública, no documento “Gestão Pública para um Brasil de todos”, lançado em 2003, pela

Secretaria de Gestão Pública (SEGES, 2003). O documento declara que esse governo pretende promover o planejamento participativo e a melhoria da gestão pública para o desenvolvimento sustentável e socialmente incluído do país (SEGES, 2003). Enfatiza a reconstrução do Estado, dotando-o de capacidade de geração de desenvolvimento. Essa proposta expressa no plano de gestão para o Governo Lula, aponta que:

[...] um novo modelo de desenvolvimento exige um Estado atuante, promotor do crescimento e da justiça social [sendo necessária] a revitalização do Estado através da redefinição de estratégias, a recomposição da força de trabalho, a re-configuração das estruturas e processos e o redimensionamento de recursos em bases mais eficientes e direcionadas para resultados (SEGES, 2003, p. 8).

Segundo esse documento, são necessárias significativas transformações na administração pública para que se “reduza o déficit institucional e seja ampliada a governança alcançando-se mais eficiência, transparência, participação e um alto nível ético” (SEGES, 2003, p. 9).

Outros aspectos enfatizados na proposta do governo Lula são o fortalecimento da inteligência estratégica governamental, a adoção de novas práticas de interlocução e participação e a reativação da função planejamento. O governo, por meio desse documento, expressa sua pretensão para “a migração de um Estado meramente regulador para um Estado promotor do desenvolvimento com inclusão social, o que demanda políticas ativas de modernização institucional” (SEGES, 2003, p.11).

Essa ênfase no papel da modernização do aparato do Estado é percebida como um novo institucionalismo (MARTINS, 2004a). No Quadro 6, sintetizou-se a proposta do governo Lula para a Gestão Pública.

<b>Critério</b>	<b>Proposta</b>
Ênfase	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revitalização do Estado e da gestão pública.</li> </ul>
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento com inclusão social.</li> </ul>
Princípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência, transparência e participação.</li> </ul>
Meios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste das estratégias;</li> <li>• monitoramento e avaliação contínuos de políticas, programas e projetos;</li> <li>• adequação de estruturas institucionais ao processo decisório;</li> <li>• otimização dos processos de trabalho;</li> <li>• aprimoramento do atendimento ao cidadão;</li> <li>• aprendizado contínuo e a efetiva gestão do conhecimento;</li> <li>• conduta ética e participativa;</li> <li>• aprimoramento de sistemas de informações;</li> <li>• pluralismo de instrumentos, ferramentas e metodologias.</li> </ul>
Foco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O cidadão como beneficiário principal.</li> </ul>
Instrumentos de gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relações interorganizacionais;</li> <li>• integração de programas;</li> <li>• otimização de recursos;</li> <li>• interlocução e negociação;</li> <li>• contratualização dos resultados;</li> <li>• formação de redes e parcerias.</li> </ul>
Plano de ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnósticos institucional da gestão pública;</li> <li>• debater os problemas;</li> <li>• elaborar um plano coletivo de governo;</li> <li>• construir uma rede de implementação.</li> </ul>

Quadro 6 – Síntese da proposta do governo Lula para a gestão pública  
 Fonte: Elaborado a partir de SEGES (2003).

Para os idealizadores da proposta da reforma na gestão pública do governo Lula, a ênfase é colocada na revitalização do Estado. Entendem que a era da reforma do Estado dá lugar à era da reconstrução do Estado caracterizada por um Estado forte, com capacidade de geração de desenvolvimento (MARTINS, 2004b). Mesmo inscrevendo a proposta no contexto da NAP, os seus defensores a definem como um novo paradigma e estado da arte da nova gestão pública com uma orientação desenvolvimentista (MARTINS, 2004c).

Como a proposta ainda não foi efetivada, não é possível mensurar a sua extensão e os efeitos na transformação da administração pública. O questionamento que surge é a dúvida se de fato há diferenças substanciais entre as duas abordagens a de FHC e a de Lula, ou se trata-se apenas de questão semântica. Numa tentativa de sintetizar as propostas, com a finalidade de elucidar esse questionamento, propõe-se o Quadro 7.

Paula (2005) apresenta a comparação entre essas duas abordagens por outro ângulo, caracterizando as reformas de FHC como administração pública gerencial e a reforma que,

segundo ela, é preconizada pelas organizações civis, como Administração pública societal. Para essa autora (2005, p. 45), as diferenças cruciais estão na justificativa teórica dos modelos: o primeiro, com uma visão que remonta aos clássicos liberais, a segunda, com uma visão “mais estratégica, participativa e solidária”. A autora declara, entretanto, que, no governo Lula, “até o momento se observa uma continuidade em relação às políticas gerencialistas” do governo FHC (2005, p. 40).

<b>Visão de Administração Pública do Governo FHC</b>	<b>Visão de Administração Pública do Governo Lula</b>
Reforma do Estado.	Revitalização do Estado.
A reforma é uma resposta à crise do modelo burocrático.	Procura o fortalecimento institucional do aparelho do Estado.
Gestão pública qualificada elabora proposta de desenvolvimento.	Participação popular define proposta de desenvolvimento.
Incrementar a governança e a governabilidade.	Governança e governabilidade integradas.
Reduzir o tamanho do Estado por meio de privatizações, terceirização e publicização.	Estado ativo e fortalecido.
Pressupõe regime democrático.	A democracia é condição básica.
Acredita no mercado como alocador de recursos e administra a competição para regular atividades financiadas pelo Estado.	Desconfia do mercado, defende Estado negociador.
Descentralização da gestão.	Acompanhamento e controle da gestão.
Flexibilização.	Concentração.
Ênfase no desenvolvimento, no uso de técnicas gerenciais, na avaliação do desempenho, na flexibilização da estabilidade, na descentralização.	Ênfase no desenvolvimento com inclusão social, na democracia, na qualificação da gestão pública, na interlocução social e nas redes.
Relevância do planejamento estratégico.	Relevância do planejamento estratégico participativo.
Desenvolvimento de competência de gestão.	Desenvolvimento de competências de gestão e interlocução.

Quadro 7 – Possíveis diferenças conceituais acerca da visão de administração pública entre os governo de FHC e do governo Lula

Fonte: Elaboração da autora.

Para Nogueira (2003), a reforma necessária à administração pública não depende apenas de mudanças constitucionais nem somente de novas tecnologias gerenciais. Depende, sobretudo, de um consenso sobre qual é a realidade do país e passa pela recuperação da identidade profissional e da motivação dos servidores públicos. Para ele, os resultados surgem em longo prazo e à medida que se renovarem as relações entre Estado e sociedade.

Ao avaliar as reformas resultantes da NAP no Brasil, embora o que se possa perceber ainda sejam os efeitos do modelo 01 e 02 mais voltados à lógica de mercado e à minimização

do aparelho do Estado, verifica-se que há uma clara tendência, pelo menos no campo do discurso, para se assumir reformas de terceira e quarta geração, para as quais a ênfase seria a promoção do desenvolvimento (MARINI; MARTINS, 2004) tanto no governo de FHC quanto no governo de Lula.

Diante da multiplicidade de abordagens teóricas e metodológicas para a dimensão da administração pública, apresenta-se a pergunta: qual modelo – o patrimonialista? O burocrático? A NAP? – seria o mais adequado para que a administração pública assumisse seu papel enquanto articulista do desenvolvimento?

Possivelmente, a abordagem patrimonialista ofereceria limitações óbvias, e a burocrática, embora apresente a vantagem da eficiência, parece limitada ante a grandeza e complexidade da tarefa. Propõe-se que, da combinação das quatro vertentes da NAP, seja possível extrair pressupostos que mobilizem a transformação da administração pública em direção à promoção do desenvolvimento.

No Quadro 8, apresenta-se uma síntese das abordagens da dimensão administração pública descritas. Procedeu-se uma síntese dos quatro modelos da NAP propostos por Ferlie *et al.* (1999), naquilo que se considera central e compatível com o atual estado da arte da administração pública.

Essas premissas, sintetizadas em uma atuação da administração pública em prol do desenvolvimento, traduzem-se em exigências de participação cidadã desde o planejamento até o controle social dos planos de desenvolvimento. Uma das maneiras de se promover essa participação é a utilização de redes interorganizacionais capazes de otimizar a parceria e as soluções colegiadas.

Outro grande desafio proposto pela NAP consiste em integrar na administração pública técnicos e políticos. Para Martins (2004a), o maior problema na teoria e na prática da administração pública tem sido a dicotomização entre política e administração. Essa oposição

entre as duas dimensões ocorre de maneira diferente, de acordo com quem são os promotores da reforma na administração pública.

<b>Abordagem</b>	<b>Patrimonialismo</b>	<b>Burocracia</b>	<b>Nova Administração Pública (NAP)</b>
<b>Características</b>			
Pressupostos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lealdade pessoal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação e transparência.</li> </ul>
Processo de gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favoritismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padronização e formalismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidade.</li> </ul>
Papel do Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado personalista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado centralizador regulador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado promotor do desenvolvimento.</li> </ul>
Estratégias ou Instrumentos de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captura do interesse público por interesses privados;</li> <li>• fortalecimento de aliados;</li> <li>• mistura de bens públicos e privados;</li> <li>• clientelismo;</li> <li>• ação por simpatias;</li> <li>• pessoalidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impessoalidade;</li> <li>• divisão do trabalho;</li> <li>• hierarquização;</li> <li>• qualificação da gestão pública;</li> <li>• legalismo;</li> <li>• disciplina;</li> <li>• obediência à regra estatuída;</li> <li>• controle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revitalização da gestão pública;</li> <li>• fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas;</li> <li>• otimização de recursos;</li> <li>• Incorporação de inovações tecnológicas;</li> <li>• excelência nos serviços públicos;</li> <li>• avaliação constante e processual;</li> <li>• construção de consenso;</li> <li>• integração de políticas;</li> <li>• aprendizagem organizacional;</li> <li>• pluralismo de instrumentos, ferramentas e método;</li> <li>• planejamento estratégico participativo.</li> </ul>
Solução de problemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aleatória: conforme os interesses do governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soluções inovadoras e arranjos em rede.</li> </ul>
Orientação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Particularismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência, eficácia e efetividade.</li> </ul>
Foco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nos aliados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na instituição.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No cidadão.</li> </ul>
Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crescimento com base nos interesses dos aliados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano elaborado pelo governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano estratégico de desenvolvimento articulado pelo poder local e pela rede.</li> </ul>
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservação do <i>status quo</i> dos que têm poder político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar o <i>status quo</i> da burocracia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservação do interesse público.</li> </ul>
Competências	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunir aliados;</li> <li>• preservar interesse;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlar;</li> <li>• organizar;</li> <li>• cumprir normas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular e implementar políticas públicas;</li> <li>• capacidade de decidir pelas soluções mais adequadas;</li> <li>• inteligência estratégica;</li> <li>• capacidade de planejamento;</li> <li>• transparência;</li> <li>• capacidade de diálogo;</li> <li>• capacidade de aprendizagem contínua;</li> <li>• conhecimento de novas tecnologias;</li> <li>• conduta ética;</li> <li>• visão sistêmica;</li> <li>• capacidade de articular redes;</li> <li>• capacidade de interlocução e negociação.</li> </ul>

Quadro 8 – Comparativo entre as abordagens da Administração Pública: Patrimonialista, Burocrática e NAP

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo ele (2004a), os ortodoxos contrapõem leis e procedimentos administrativos a valores e contrapõem políticos a burocratas; os liberais contrapõem política ao Estado e contrapõem estado e cidadãos às organizações públicas; e os paradigmas mais sociais contrapõem o mercado às organizações públicas, a gestão eficiente ao Estado.

Para superar essa dicotomia, o autor sugere a adoção de um modelo que integre política e administração, centrado nos seguintes princípios do que chama de boa administração pública<sup>56</sup>:

- a) adotar um caráter não-prescritivo por meio da busca constante de aprendizado;
  - b) aceitação da natureza política do Estado;
  - c) buscar uma metodologia clara para alcançar seus pressupostos;
  - d) promover a articulação entre administração pública e o Estado-nação e o contexto global;
  - e) engajamento com o crescimento humano que permita o bem-estar social e a emergência dos valores humanísticos;
  - f) legitimidade pela efetividade das ações públicas e pela responsabilização dos seus atores;
  - g) integração à sociedade e orientação ao cidadão;
  - h) adotar enfoque que não privilegie somente o mercado mas também um modelo político substantivo de alocação de recursos;
  - i) sistema burocrático permeável à racionalidade substantiva do sistema social
- (MARTINS, 2004 a).

A conciliação entre administração e política é necessária para superar a fragmentação tanto do pensamento quanto da ação nos governos. Uma administração pública focada

---

<sup>56</sup> Segundo Martins (2004a), a *boa administração pública* tornou-se uma categoria analítica.

exclusivamente nos procedimentos técnico-administrativos descamba facilmente para controle estéril, já que não se dá conta das inúmeras variáveis colocadas pelo contexto social e político. Outro aspecto característico da boa administração pública apontado por Martins (2004a, p.14) é o da ética pois:

[...] não se trata de creditar o futuro da administração pública, como prática ou disciplina, tão-somente à educação moral dos burocratas [...]. Trata-se de dotar os sistemas político-administrativos de maior capacidade de julgamento ético.

Visando favorecer a análise, as três abordagens apresentadas na dimensão administração pública foram desdobradas, a partir do estudo da literatura, em Unidades de Análise com suas respectivas características e estão apresentadas no Quadro 9.

Nesse sentido, a reforma necessária à administração pública não se restringe à introdução de tecnologia gerencial focada em controles<sup>57</sup>, mas demanda, sobretudo, mudanças comportamentais na direção de assumir compromissos éticos de defesa do interesse público. Apresentadas as unidades de análise da dimensão desenvolvimento e as unidades de análise da dimensão administração pública, passa-se a construir uma inter-relação entre elas, supondo-se que o fim último da administração pública venha a ser o desenvolvimento sustentável de seu território de abrangência.

---

<sup>57</sup>Segundo Kaplan, “A prática e os princípios administrativos do Ocidente derivam de uma preocupação com controle, e por isso têm pouco valor para a administração do desenvolvimento, capaz de incorporar constantes mudanças” (KAPLAN *apud* GUERREIRO RAMOS, p. 44).

Unidades de Análise <sup>58</sup>	Características
Patrimonialismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lealdade pessoal</b> à figura do mandatário;</li> <li>• <b>favoritismo</b> e critérios pessoais na distribuição de cargos e benesses públicas; ação por simpatias pessoais;</li> <li>• <b>personalismo</b>: predominância da vontade pessoal do mandatário na tomada de decisão;</li> <li>• <b>fortalecimento de aliados e parentes</b>;</li> <li>• <b>clientelismo e assistencialismo</b> mantendo a população dependente de ações esporádica;</li> <li>• <b>improviso</b>: ação realizada sem planejamento prévio.</li> </ul>
Burocracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Centralização</b> da tomada de decisão e dos controles;</li> <li>• <b>padronização</b> dos processos e procedimentos;</li> <li>• <b>formalismo</b>: ação mediante normas pré-estabelecidas;</li> <li>• <b>impessoalidade</b>: tratamento igual para todos;</li> <li>• <b>hierarquização</b>: divisão e escalonamento do trabalho;</li> <li>• <b>legalismo</b>: obediência restrita às leis e aos estatutos;</li> <li>• <b>disciplina</b>;</li> <li>• <b>foco nos controles</b>;</li> <li>• <b>especialização do serviço</b>;</li> <li>• <b>departamentalização rígida</b>;</li> <li>• <b>eficiência</b>: fazer mais com menos e fazer o que se espera que se faça naquela função.</li> </ul>
Nova Administração Pública (NAP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>eficácia</b>: fazer a coisa certa; aquilo que atenda aos objetivos da organização pública e do atendimento ao cidadão;</li> <li>• <b>efetividade</b>: fazer a coisa certa com responsabilidade social;</li> <li>• Criar e manter mecanismos de <b>participação</b> do cidadão;</li> <li>• <b>ética</b>;</li> <li>• dar <b>transparência</b> ao planejamento e ações da administração pública;</li> <li>• administração pública local pode fazer a <b>articulação do desenvolvimento</b>;</li> <li>• <b>gestão de políticas públicas</b>;</li> <li>• <b>gestão responsável recursos públicos</b>;</li> <li>• <b>inovação</b>: busca constante de soluções inovadoras;</li> <li>• <b>avaliação sistemática</b> da gestão pública (interna e externa) e do alcance das políticas públicas;</li> <li>• <b>construção consenso</b> em relação ao futuro almejado;</li> <li>• <b>arranjos em rede</b>: integração de projetos, de ações, de instituições e de pessoas;</li> <li>• <b>aprendizagem social e organizacional</b>;</li> <li>• elaboração, gestão e avaliação de <b>Planejamento estratégico participativo</b>;</li> <li>• capacidade de <b>Interlocação e comunicação social</b>;</li> <li>• <b>gestão do entorno político</b>;</li> <li>• <b>foco nas necessidades do cidadão</b>;</li> <li>• <b>visão de longo prazo</b>;</li> <li>• <b>compromisso com a gestão pública</b>: seriedade e compromisso com a dimensão valorativa, isto é, com a defesa do interesse público;</li> <li>• <b>gestão de pessoas e do conhecimento</b> da organização pública de maneira a garantir a satisfação do trabalhador e a otimização de sua potencialidade.</li> </ul>

Quadro 9 – Unidades de análise da dimensão Administração Pública

Fonte: Elaborado pela autora.

<sup>58</sup> Patrimonialismo, burocracia e NAP podem ser considerados tipos ideais. Na concepção de Weber (1992), tipo ideal é uma construção conceitual. Tem o significado de um conceito ideal limitante com o qual a situação ou ação é comparada e investigada para a aplicação de alguns de seus componentes significativos.

## 2.3 AS POSSÍVEIS INTER-RELAÇÕES ENTRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Partindo da premissa que seja possível uma relação entre administração pública e desenvolvimento, compilou-se a Tabela 3 que foi concebida após a análise das diversas caracterizações de desenvolvimento e de administração pública propostas pela literatura. Além de sintetizar características-chave dessas duas dimensões, expressas de forma recorrente pelos autores referenciados, a Tabela 3 pretende estabelecer inter-relações entre essas características que foram classificadas em:

- 3 – forte inter-relação, apontando que entre as características co-relacionadas, há uma relação direta e coincidência total quanto ao seu enfoque conceitual e a sua direção para a ação;
- 2 – média inter-relação, indicando que entre as características há relação tanto no conceito quanto na direção para a ação;
- 1 – pequena inter-relação, indicando que entre as características há alguma semelhança tanto na percepção conceitual quanto na direção da ação sugerida.
- 0 – fraquíssima co-relação entre as características.

Tabela 3 – Inter-relações entre os pressupostos teóricos do desenvolvimento sustentável e da Administração Pública

Desenvolvimento		Visão econômica										Visão social				Visão ecológica				Visão integrada																
		Crescimento econômico	Eficiência	Otimização de recursos	Avanço tecnológico	Voluntarismo	Industrialismo	Infra-estrutura física	Individualismo	Comércio forte	Domínio da natureza	Progresso	Assist. às necessidades básicas	Equilíbrio e responsabilidade social	Valorização da cultura local	Qualidade de vida	Ger. de emprego e renda	Defesa da ecologia	Mecan. Regul. recursos naturais	Embelezamento	Saneamento básico	Articulação ecol./social/econômico	Visão de longo prazo	Equilíbrio entre cidade e campo	Endogenização	Democracia	Participação	Integração regional	Construção de consenso	Planejam estratégico participativo	Formação de redes e parcerias	Emancip. Popul. locais/regionais	Educação preparatória	Interlocução	Articulação política	
Patrimonialismo	Lealdade pessoal	0	0	0	0	2	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Favoritismo	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Personalismo	0	0	0	0	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Fortalecimento de aliados e parentes	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Clientelismo e assistencialismo	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Improviso (falta de planejamento)	0	0	0	0	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Burocracia	Centralização	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Padronização	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Formalismo	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impessoalidade	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Hierarquização	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Legalismo	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Disciplina	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Foco nos controles	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Especialização do serviço	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Departamentalização rígida	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Eficiência	2	3	0	0	0	2	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Nova Administração Pública (NAP)	Eficácia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	
Efetividade		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	3	2	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	1	0	0	0		
Participação		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	1	3	3	1	2	3	2	1	1	2	1	0	0	
Ética		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	
Transparência		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	1	2	0	1	0	3	1	0	
Articulação do desenvolvimento		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	3	1	1	3	0	0	0	0	0	0	
Gestão de políticas públicas		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	2	0	
Gestão responsável recursos públicos		0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Inovação		0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Avaliação sistemática		0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	
Construção consenso		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	2	3	1	2	0	1	2	2	0	
Arranjos em rede		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	2	1	3	1	0	0	0	0	
Aprendizagem social e organizacional		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	1	1	1	2	3	1	0	0	
Planejamento estratégico participativo		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	3	3	1	1	3	1	1	0	1	0	1	0	
Interlocução e comunicação social		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	2	2	2	2	1	0	3	2	0	0	
Gestão do entorno político		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	2	2	1	1	0	0	0	0	3	0	
Foco nas necessidades do cidadão		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Visão de longo prazo		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	
Compromisso com a gestão pública		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	
Gestão de pessoas e do conhecimento		0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	2	2	0	0	

Fonte: Elaboração própria a partir do referencial teórico.

Legenda: 3 – Forte inter-relação  
 2 – Média inter-relação  
 1 – Pequena inter-relação  
 0 – Fraca inter-relação

Considerando que a administração do desenvolvimento é um processo complexo que envolve um elevado número de relações entre atores e instituições, da mesma maneira, a inter-relação entre administração pública e desenvolvimento resulta numa vasta possibilidade de combinações, aproximações, paralelismos e divergências. Dentre as inter-relações possíveis, uma leitura da Tabela 3 sugere que há forte relação entre a visão integrada de desenvolvimento e a nova administração pública (NAP).

Enquanto que os modelos Patrimonialista e Burocrático em (quase) nada se inter-relacionam com uma visão integrada de desenvolvimento, propõe-se que o modelo da NAP contempla as quatro visões: a econômica, a social, a ecológica e principalmente a integrada.

Examinando a Tabela 3, pode-se também verificar que as inter-relações predominantes sejam as expostas no Quadro 10.

<b>Inter-relação</b>	<b>Modelo de gestão</b>
Patrimonialismo + visão econômica	Tradicional
Burocracia + visão econômica	Burocrata
NAP + visão integrada	Integrador

Quadro 10 – Inter-relações predominantes entre Desenvolvimento e administração pública.

Fonte: Elaborado a partir de Carazzatto (2004) e da Tabela 3.

O modelo de gestão tradicional se caracteriza por uma concepção e ação voltadas ao presente, ao urgente e a práticas do tipo clientelista. Nesse modelo, há uma forte influência do voluntarismo pessoal do dirigente, marcada pelo improviso e pela satisfação de interesses privados dos grupos de interesse que têm a hegemonia político-administrativa. O clientelismo se estende ao cidadão. O poder público assume o papel de pai provedor, mantendo a iniciativa privada dependente da distribuição de benesses governamentais.

O modelo burocrata tem as seguintes características: sua ação é estritamente técnica, legalista e pontual; não tem preocupação com questões sociais e sua preocupação com o meio ambiente é meramente regulatória e de embelezamento da fachada. Utiliza-se dos expedientes

legais como forma de promover o crescimento econômico, tais como a isenção fiscal. Acredita que a mera promulgação de uma lei de incentivos atrairá investidores.

O remédio adotado por este modelo, é do tipo keynesiano: as compras e as obras públicas ajudam a promover certo dinamismo econômico. Os instrumentos de política fiscal são utilizados com frequência para regular a economia. Há forte presença de formalismo<sup>59</sup> que não garante a sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

No modelo integrador, planejamento e ação são realizados tendo como base uma visão sistêmica e estratégica, partindo dos problemas concretos da realidade, articulando redes e atores, considerando as implicações das ações atuais para o futuro que se quer construir e privilegiando a participação. A administração pública passa a ter como fim último a concertação de atores e de iniciativas para a promoção do desenvolvimento endógeno de seu território de abrangência. Orienta-se pelo interesse público, a ele presta contas e apresenta resultados. Sua atuação é sistematicamente avaliada, interna e externamente, gerando aprendizagem que é compartilhada. Propicia a emancipação das populações locais por meio da educação, da interlocução, do controle social<sup>60</sup>.

Defende-se neste estudo, que a o modelo que integra A NAP a uma visão integrada de desenvolvimento, parece ser o que mais favorece a efetivação de projetos de desenvolvimento regionais.

Partindo da premissa de que “não é possível obter resultados transformadores utilizando-se velhas e tradicionais formas de governar” (CARAZZATTO, 2004, p. 7),

---

<sup>59</sup> Para Guerreiro Ramos (1966), o formalismo desenvolveu-se no Brasil devido à sua forma de inserção no contexto mundial ainda durante a colônia. O dualismo gerado por uma situação interna de atraso diante do avanço dos países com os quais se relacionava fazia com que o Brasil adotasse uma aparência de conformidade com aqueles países. Essa conformidade formal não tinha amparo algum na realidade que era interiormente arcaica e exteriormente moderna. Dessa arte, o formalismo foi adotado como estratégia de articulação da sociedade periférica com o mundo desenvolvido.

<sup>60</sup> Controle social pode ser definido como indução à cidadania, à participação ativa do cidadão como mantenedor do Estado, destinatário de suas ações e usuário de seus serviços. Pressupõe a criação de canais efetivos de participação do cidadão nas decisões públicas, na avaliação dos serviços, inclusive na avaliação da atuação da organização relativamente aos impactos que possa causar à saúde pública, à segurança e ao meio ambiente (BRASIL, 2004).

considera-se que o modelo integrador de administração pública para a promoção do desenvolvimento de um território seja o que mais avança em relação ao tradicional patrimonialismo e às disfunções do modelo burocrático.

Nesse sentido, atendendo a um dos requisitos centrais da NAP, qual seja, a administração do desenvolvimento por meio de redes e não apenas constituindo-se papel exclusivo do governo, parece ser necessário apresentar o que se entende por redes interorganizacionais na sua relação com a promoção do desenvolvimento e a revitalização da administração pública. Acredita-se que a estratégia da adoção de redes pode ser um fator condicionante para a efetivação da administração pública para o desenvolvimento de um dado território e/ou, de uma região.

Observa-se, no estudo da trajetória do conceito de desenvolvimento, que os economistas clássicos não levavam em conta os aspectos espaciais em suas formulações sobre o crescimento econômico. Suas leis tinham caráter universal desconsiderando, em suas prescrições, qualquer característica particular do território (RICHARDSON, 1975). As raízes de uma Ciência Regional preocupada com abordagens interdisciplinares para os problemas locais ou regionais estão calcadas em ciências tais como a Geografia, a Sociologia e a Demografia uma vez que essa problemática precisa ser compreendida em função de múltiplos fatores inter-dependentes e não apenas pela análise econômica (RICHARDSON, 1975).

O contexto onde se realiza o processo de desenvolvimento tem repercussão significativa sobre os seus possíveis resultados. Contudo, no Brasil, a administração pública local não tem assumido grande relevância como agente de fomento do desenvolvimento e, na maioria das vezes, apresenta-se apenas como mero prestador de serviços. Na perspectiva de administração pública adotada até 1970, o governo central brasileiro preocupou-se em somar

para depois dividir, ou seja, preferiu a adoção de políticas econômicas centralizadoras, acompanhadas de idênticos esquemas políticos e administrativos<sup>61</sup> (MARTINS, 1997).

Além desse centralismo, a administração pública brasileira foi construída com acentuadas marcas de patrimonialismo. Esse estilo de governar, predominante não apenas no Brasil, mas também na América Latina, contribuiu para relegar aos governos locais um papel secundário no que se refere ao compromisso com o estabelecimento de políticas de desenvolvimento. Esse modelo centralista de administração para o desenvolvimento pode se tornar impositivo, rígido, especializado e hierarquizado, não permitindo práticas flexíveis de gestão mais adaptadas à realidade local e regional.

A proposta predominante, no modelo de gestão tradicional, é a de que as políticas públicas para o desenvolvimento são ditadas do alto da pirâmide nacional, devendo ser executadas, sem maiores questionamentos, pela administração municipal. Nos anos 80, com a crise enfrentada pelo Estado centralizador, esse modelo passou a ser questionado e sua incapacidade de dar resposta às novas realidades tornou-se evidente<sup>62</sup>. Com a introdução dos pressupostos de um modelo integrador de gestão, uma nova visão começa a ser esboçada, apontando para a necessidade de uma administração pública voltada para o desenvolvimento.

Nesse sentido:

O paradigma da revitalização do Estado possui clara orientação para o desenvolvimento não mais pensado apenas como o efeito do crescimento do produto fruto da industrialização ou da livre iniciativa do mercado, mas o efeito mensurado de incremento sustentável de bem-estar geral (MARTINS, 2004c, p.1).

Segundo Moura (2000), as abordagens recentes acerca do papel da administração local em relação ao desenvolvimento podem ser sintetizadas em duas correntes: a competitiva e a

---

<sup>61</sup> A centralização política no Brasil foi mais acirrada no período de 1930 até os anos 1980, quando eclodiu o movimento municipalista incentivando a descentralização e reivindicando maior participação para os municípios (CAMARGO, 2004).

<sup>62</sup> Conforme já mencionado, a Constituição de 1988 resgatou o papel dos municípios destacando que a eles “cabe a responsabilidade por todos os assuntos de interesse local” (CAMARGO, 2004, p. 42).

social. Para a primeira, o foco é o mercado. Nessa visão, o território precisa ter padrões de competitividade global, e seu modelo de desenvolvimento deve contemplar a identificação e a exploração de vantagens competitivas. Para essa abordagem, a revitalização das regiões está baseada nas realidades de mercado. Já para a abordagem social, a ênfase está em garantir a inclusão dos excluídos, uma maior justiça social, e políticas sociais de atendimento das necessidades básicas do cidadão.

Essas duas tendências têm alguns pontos em comum. Ambas apregoam o protagonismo do poder local na promoção do desenvolvimento; concordam na necessidade da participação da sociedade civil, por meio de parcerias, formando redes aglutinadoras das forças públicas e privadas e ambas entendem a importância do planejamento estratégico participativo para o desenvolvimento sustentável (MOURA, 2000). Desses pontos de convergência entre as duas tendências, surgem novas estratégias para a administração pública local em relação ao desenvolvimento. Nesse sentido, a reinvenção do governo local passa pelo desmonte do modelo burocrata e pela adoção de um sistema de redes e de parcerias fundamentadas em planejamento estratégico participativo do desenvolvimento.

As forças e os atores sociais que representam a sociedade civil, atuando em parceria com os agentes públicos, acabam por configurar uma rede que integra projetos, articula iniciativas e mobiliza a comunidade local em torno da idéia de futuro almejado. Essa rede concentra estratégias inovadoras, no sentido de alcançar meios para atingir o desenvolvimento que se quer, superando a fragmentação tanto na elaboração de políticas quanto na sua implementação.<sup>63</sup>

Com a criação da rede, fruto da participação democrática da sociedade, não só o administrador público governa, mas também o conjunto de forças públicas e privadas que

---

<sup>63</sup> A fragmentação ocorre tanto dentro de uma mesma organização pública devido à rígida departamentalização, quanto entre as organizações quando não se associam para efetivar políticas públicas convergentes. Essa desarticulação pode ser observada na administração direta e também na indireta. O cidadão acaba sendo “fatiado” e atendido por departamentos distintos: saúde, educação, habitação, etc.

buscam a promoção do desenvolvimento. Para Wilhem (2000) o protagonismo local requer que se desmonte a feudalização e a setorização presentes na administração pública e que se trabalhe com a sociedade civil em programas que apontem perspectivas de futuro. Essas perspectivas implicam, sobretudo, em articular os diferentes critérios de sustentabilidade do desenvolvimento: social, econômico, ecológico, territorial, cultural, político (Quadro 01).

A reinvenção do poder local passa ainda por uma forte capacidade de inovação. No âmbito da administração pública, diferentemente do campo da administração de empresas, a inovação está associada ao desenvolvimento de trabalho comunitário e à valorização da cidadania como elemento direcionador da prestação de serviços públicos (WILHEM, 2000).

Para a sustentabilidade de um projeto de desenvolvimento de um determinado território, são necessárias novas formas de administração pública baseadas em alianças e parcerias interorganizacionais configuradas em redes. Para tanto, a governabilidade de um local (ou região) é alcançada por meio do fortalecimento de mecanismos de negociação e interlocução, tais como os conselhos, os fóruns de desenvolvimento locais e regionais.<sup>64</sup> O território sustentável tem como premissa "a passagem de uma política assistencial a uma política que vise estimular a iniciativa, a participação e a criatividade das populações locais, tornando-as aptas a se auto-gerenciar" (SACHS, 1994, p. 54).

Outro fator relevante nessa abordagem é a revalorização do espaço territorial. Hoje, há o reconhecimento do papel desempenhado pelo território, visto como um espaço de integração entre atores sociais que propicia o favorecimento da emergência de dinâmicas coletivas de desenvolvimento sustentável (RAUD, 1998; BAGNASCO, 2002; BECATTINI, 2002).

A estratégia de desenvolvimento a ser definida pela sociedade civil de um território deve contemplar uma visão de longo prazo, buscando a justiça social e sendo compatível com as preocupações acerca do meio ambiente. Essa estratégia requer grande dose de inovação e

---

<sup>64</sup> Camargo (2004) enfatiza que há uma tendência importante no Brasil para um federalismo do tipo "cooperativo" pelo qual as alianças horizontais entre municípios vizinhos são fortalecidas.

de articulação dos atores sociais e particular compromisso das instituições públicas locais (BAGNASCO, 2002).

Do ponto de vista do poder local, é possível a articulação de esforços em torno de uma visão de futuro comum almejado, respeitando as particularidades e contando com as forças próprias do local, desde que se considere que o desenvolvimento demanda mudanças estruturais que extrapolam o território local ou regional. Dessa maneira, para se alcançar o desenvolvimento, é preciso perceber o contexto amplo no qual se insere a realidade local e a articulação política em torno de mudanças estruturais. Para tanto, uma administração pública local que conte com o apoio de uma ampla rede de parceiros públicos e privados requer um modelo integrador, tanto de governo quanto de desenvolvimento.

Nesse contexto, arranjos interorganizacionais, típicos de um governo em rede, podem ser úteis para a resolução de problemas complexos de uma determinada comunidade regional.

No sentido relacional, redes são:

[...] um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns com relação a uma política e que trocam recursos para satisfazer a estes interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de atingir objetivos comuns (BÖRZEL, 1998).

O tema das redes tem ganho importância uma vez que pesquisas comprovam o impacto positivo da integração sobre a qualidade das instituições de um determinado local (RODRIK; SUBRAMANIAN, 2003). As pesquisas desses autores confirmam que o movimento inverso também ocorre: a qualidade das instituições impacta positivamente a integração regional. Nesse sentido, a integração de instituições de um território constitui-se numa estratégia de articulação de forças sociais, econômicas e políticas em torno de um projeto comum de desenvolvimento que acaba por produzir melhorias não só no contexto geográfico, mas também nas próprias instituições parceiras.

Essa abordagem, embora se recuse a adotar uma visão ingênua de *slogans* tais como “unidos seremos fortes”, parte da crença de que, mesmo que um território resulte de uma complexa teia de conflitos de interesses e disputa por poder, há a possibilidade da cooperação em rede para a resolução de problemas coletivos. Assumindo que o processo social é dialético e, por isso mesmo, feito de consensos e dissensos, acredita-se que a cooperação é uma alternativa para a revitalização de territórios.

Dessa forma, acompanha-se Fischer (2004, p. 19) quando afirma que “a construção do desenvolvimento local é forjada por interorganizações que refletem os interesses plurais das instituições que operam no espaço público”. Essas interorganizações, comumente tratadas como redes, adquirem sentido diverso de acordo com a abordagem teórica que as embasa. Pode-se agrupar essas abordagens em duas grandes correntes<sup>65</sup>: uma primeira, denominada, aqui, redes competitivas, que prioriza o estudo de redes de empresas, *clusters* e arranjos produtivos locais, e o seu objetivo maior é ampliar a capacidade de agregação de valor e geração de renda aumentando a competitividade sistêmica do território na qual elas se situam. Nesse sentido, os estudos da economia regional desenvolvidos a partir de 1950, enfatizaram a importância da aglomeração e da concentração de empresas para o crescimento de um local ou região (AMARAL FILHO, 2001).

Dentre os estudos acerca dos efeitos da aglomeração produtiva sobre a economia regional surgidos nesse período, apontam-se: a idéia de “pólos de crescimento” de Perroux (1955), o conceito de “causação circular” de Myrdal (1957) e o que Hirschman (1958) denominou de “efeitos para trás e para frente”.<sup>66</sup> A ênfase desses estudos era centrada na relevância da concentração de empresas em um determinado local, uma vez que ela propicia a também a concentração do mercado de trabalho, da oferta de insumos e dos recursos tecnológicos.

---

<sup>65</sup> Excetua-se a rede informacional que foge absolutamente do nosso objetivo de estudo.

<sup>66</sup> Esses estudos de economia regional são analisados por Amaral Filho (2001) e por Brandão (2004).

Ampliando-se essa visão economicista, que se limitava a calcular a localização ótima de um empreendimento em virtude da sua possibilidade de aglomeração, apresentam-se os estudos de Piore e Sabel (1984), apontando para o papel da pequena produção articulada muito mais flexível que a grande empresa fordista. Nessa mesma linha, Becattini (1987) leva em conta também o papel dos agentes locais como protagonistas num processo de mobilização das forças produtivas de um determinado território e Porter (1986, 1989; 1999) assinala que a articulação sistêmica da produção flexível conduz a uma rápida adaptação e garante competitividade exterior. Esse processo, também analisado por Casarotto e Pires (2001), preconiza que a articulação sistêmica entre as empresas, delas com o ambiente macroeconômico e com as instituições públicas e privadas produz o dinamismo econômico de um determinado território.

Uma segunda corrente no estudo das redes é aquela que enfatiza o papel das redes sociais seguindo a linha do pensamento de Putnam (1996) e de Fischer (2004). Nessa última corrente, as redes visam a ampliação da cidadania e da articulação social, comportando uma visão de futuro ideal compartilhada e uma estratégia coletiva para lograr efetivá-la. Nesse sentido, surgem novas estratégias para o desenvolvimento local e regional que privilegiam a ação dos atores sociais presentes no território, uma vez que eles estão mais próximos da realidade e mais informados, em tese, a respeito das demandas da população local e regional.

Essas duas visões acerca da estratégia da adoção das redes, longe de se auto-excluírem, podem se complementar, visto que fazem parte de um processo dinâmico, no qual cooperar e competir são forças presentes tanto na esfera local ou regional quanto na global (FISCHER, 2004). Dentre as características convergentes atribuídas à estratégia das redes, podem-se citar o seu potencial de flexibilidade e dinamismo estrutural, a democracia e descentralização na tomada de decisões e o alto grau de autonomia possibilitado aos seus membros (MARINI; MARTINS, 2004).

No caso das redes político-sociais visando ao desenvolvimento de um território, elas buscam alinhar a arquitetura das organizações com os programas e projetos de desenvolvimento, otimizando recursos e gerando aprendizado social. Nesse caso, as redes incentivam a adesão das organizações a um projeto coletivo sem, contudo, promover a perda de sua identidade organizacional (MARINI; MARTINS, 2004). Nesse contexto, as estruturas sociais e as escolhas políticas de um local ou região assumem maior importância e remetem à ação mais consistente dos protagonistas locais no sentido de tornar-se uma coletividade pró-ativa na efetivação de seu projeto de desenvolvimento sustentável.

Martins (2004d, p. 13) propõe até mesmo a construção de um Estado-rede que consiste em:

[...] um elemento concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento. Trata-se do Estado incrustado na sociedade não apenas no sentido de que reproduz suas demandas, mas também no sentido de que promove ações conjuntas (parcerias e alianças no provimento de serviços de relevância social e mesmo empreendimentos) e constitui uma “inteligência” estratégica que se manifesta na interlocução e na participação na gestão das políticas públicas.

A capacidade de construção de parcerias e trabalho em rede tem sido apontada como uma das competências essenciais à administração pública. Identificando o interesse comum, uma administração pública empreendedora busca a participação de organismos da iniciativa pública e privada, articulando forças e adotando uma estratégia de gestão em rede. Contudo, para mobilizar um trabalho em rede, é necessário vontade política das lideranças e mudança na maneira de ser e de agir da administração pública local e regional no sentido de superar os modelos conservadores tais como o patrimonialista e o burocrático.

Do ponto de vista econômico, a adoção da estratégia das redes constitui uma vantagem para os locais e para as regiões, uma vez que, segundo Casarotto e Pires (2001), pequenas empresas da região podem beneficiar-se da escala da marca regional, da escala de produção,

da escala de tecnologia, da escala logística e da vocação em si da região, para serem competitivas.

Para Castells (1999), os sistemas das redes flexíveis têm as seguintes características: dinamismo; produção ligada à demanda; produção personalizada e re-programável; unidades de produção de fácil programação que podem atender às variações do mercado. Um dos clássicos exemplos do uso da estratégia de formação de redes para ancorar o desenvolvimento de uma região é o caso da chamada Terceira Itália.<sup>67</sup> Nessa experiência, é possível perceber características determinantes como a existência de instituições fortes e pró-ativas (sindicatos, igrejas, poder local) atuando articuladas (COCCO *et al.*, 2002; RAUD, 1999).

Embora a adoção da estratégia das redes interorganizacionais como alternativa para o desenvolvimento territorial esteja se tornando quase uma unanimidade no campo acadêmico e na realidade empírica, estudos apontam para a necessidade de não exagerar na capacidade endógena oriunda da articulação de determinado território de engendrar um processo de desenvolvimento (BRANDÃO, 2004), desconsiderando outros aspectos macro-estruturais que, por vezes, limitam a ação das redes locais e regionais, tais como a política monetária. Além desses condicionantes externos inacessíveis ao poder de decisão do local ou região, há que se levar em conta as dificuldades originadas dos conflitos de interesse presentes no território.

Nesse sentido, características internas de um território tais como sua história, sua cultura e sua paisagem natural devem ser consideradas, evitando a transposição a-crítica de outras experiências de desenvolvimento. Essas características representam um desafio, mas podem ser otimizadas pela rede e passar a representar vantagens estratégicas. Segundo Andion (2003, p.1044):

---

<sup>67</sup> A proposta de criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) em Santa Catarina parece resguardar alguma orientação de princípios inspirados no modelo de desenvolvimento da Terceira Itália.

A competitividade de uma região vai muito além do desempenho e das competências técnicas dominadas e das riquezas produzidas pelas empresas e instituições que possui; depende em grande parte do capital social gerado por ela.

Esse capital social está relacionado à capacidade de uma determinada região de construir redes de reciprocidade e solidariedade e é visto como um ingrediente vital para o seu desenvolvimento, pois, com ele, podem ser concebidas novas estratégias focadas não na competição, mas na cooperação entre indivíduos, grupos e instituições das diferentes esferas da sociedade (PUTNAM, 1996).

No aspecto social, a participação da sociedade civil organizada implica em *social empowerment*, ou seja, na capacidade das populações para responsabilizarem-se por seu destino, abandonando uma histórica dependência dos governos e inovando nas alternativas para o desenvolvimento. Dessa forma, a capacidade empreendedora passa a ser estendida a todo o tecido social (COCCO *et al.*, 2002). Essa rede de parcerias entre governo e sociedade civil pode promover o amplo debate social em torno da idéia de futuro almejado, permitindo a mobilização de forças em prol de um estilo de desenvolvimento que mais se adapte às realidades locais (RAUD, 1999).

A partir desse enfoque, a administração pública tem o amplo desafio de congregar mais que um empreendedor, mas uma sociedade empreendedora<sup>68</sup> que busca a inovação para alcançar o desenvolvimento sustentável. Os governos locais podem adotar uma administração empreendedora, pois se trata de uma orientação paradigmática que perpassa todos os aspectos da gestão pública, constituindo-se na "orientação do governo para transformar a burocracia pública e melhorar a governança" (BAGGIO, 2002, p. 01). Essa orientação se alicerça na teoria do Estado-ator, segundo a qual, o Estado é um agente de transformações sociais,

---

<sup>68</sup> Empreendedorismo social é "aquele que promove mudanças que servem à comunidade através da identificação e novos processos, serviços e produtos, criando formas de sustentação e replicabilidade da atividade e ou solução encontrada" (BAGGIO, 2002, p.1). Ele exige comprometimento social por parte do empreendedor que, de maneira diferente do empreendedor privado, percebe os interesses públicos e a eles dirige seus esforços de inovação e mudança.

políticas e econômicas no contexto do capitalismo moderno. A ênfase desse enfoque não ocorre sobre a relação de utilidade funcional entre Estado e cidadão, mas sim sobre a capacidade dos governos representativos de liderar, empreender, e mesmo tutelar, processos de transformação social (MARTINS, 2004a).

O poder local assume então o papel de, como definido por Martins (2004<sup>a</sup>, p. 45),

[...] liderar parcerias para promover desenvolvimento sustentável e equitativo [...]. Isso pressupõe que líderes do Estado possam prosseguir com estratégias transformadoras, mesmo contrariando a indiferença ou a resistência de forças sociais politicamente poderosas.

Assume-se que a transformação social de uma determinada realidade territorial só é possível quando o poder local deixar de ser tradicional ou burocrata e se dispor a adotar novas estratégias de articulação da governança de forma a garantir a governabilidade fundada em critérios de efetividade e relevância. Reconhece-se uma contradição intrínseca desse processo: ao mesmo tempo que a administração pública é demandada a oferecer alternativas de direção para uma determinada sociedade, exige-se dela que favoreça a ação em rede, abdicando da condução exclusiva do processo de desenvolvimento local e regional.

Nesse sentido, é possível supor que há uma inter-relação entre a forma e o conteúdo da administração pública municipal e a promoção do desenvolvimento sustentável. A idéia é a de que a adoção, pelos governos municipais, deste ou daquele modelo de administração pública altera direta ou indiretamente a gestão do desenvolvimento de um dado território.

O impacto tem efeitos tanto conceituais, ou seja, na forma de conceber desenvolvimento e administração pública, quanto práticos, pois norteia ações, programas e projetos levados a termo na realidade objetiva. A escolha de instrumentos de gestão que

incorporem as sustentabilidades do desenvolvimento podem representar uma ruptura com os modelos patrimonialista e burocrático.<sup>69</sup>

Por fim, segue-se de perto o que afirma Guerreiro Ramos (1966) que o desenvolvimento não depende tanto de encontrar ótima confluência de certos recursos e fatores de produção, quanto de provocar e mobilizar os recursos e as aptidões que se achem ocultos, dispersos ou mal empregados num determinado território.

---

<sup>69</sup> Recentemente foi proposto por Rossetto (2003) um instrumento de gestão que integra as sustentabilidades do desenvolvimento. Trata-se do Sistema Integrado de Gestão do Ambiente Urbano (SIGAU).

## CAPÍTULO III

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos e as estratégias de pesquisa que foram utilizadas. Eles foram eleitos em função de sua adequação aos objetivos de pesquisa bem como dos fatores condicionantes tais como a possibilidade de coleta e tratamento dos dados.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA: TIPO E MÉTODO

Optou-se pela pesquisa qualitativa, pois ela parece servir de maneira mais adequada aos propósitos deste trabalho e ao fenômeno investigado. A pesquisa qualitativa é mais propriamente uma abordagem que um conjunto particular de técnicas e sua adequação deriva da natureza de um fenômeno social a ser explorado (MORGAN; SMIRCICH, 1980). Dessa forma, entende-se que essa abordagem preocupa-se com um nível da realidade que não pode ser quantificado, já que é complexa e multifacetada. Trabalha também, conforme recomenda Minayo (1995), com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças e valores dos entrevistados, que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Como a pesquisa qualitativa pretende “compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação de estudo” (GODOY, 1995, p.

58), decidiu-se pela pesquisa de campo, ou seja, aquela realizada no ambiente natural dos sujeitos pesquisados (os gestores públicos).

Foram valorizadas as percepções desses gestores em relação às dimensões administração pública e desenvolvimento, já que, segundo Pollit e Bouckaert (2002), sua percepção tem valor para a pesquisa acadêmica devido à grande importância que os efeitos retóricos e simbólicos têm na esfera pública.

Trata-se de uma pesquisa do tipo descritiva, pois nasceu do desejo da pesquisadora de conhecer a comunidade e estabelecer relações teóricas e práticas entre desenvolvimento e administração pública. A descrição consistiu em transcrever as entrevistas, o contexto da região em análise e a percepção das pessoas entrevistadas. Quanto à técnica de pesquisa foi utilizada a Análise de Conteúdo (AC).

A AC é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimento sistemático de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou qualitativos, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições da produção e da recepção das mensagens<sup>70</sup> (BARDIN, 1977). Nessa técnica de pesquisa, dá-se ênfase ao conteúdo das mensagens; privilegia-se a linguagem oral e permite-se voltar quantas vezes se desejar à mensagem original (TRIVIÑOS, 1987), no caso deste estudo, às entrevistas. O propósito dessa técnica é gerar conhecimento a partir de dados obtidos verbalmente (FREITAS; JANIESSEK, 2000, p. 38). Ela deve, ainda, permitir, durante o processo, o aparecimento de fatores de análise que se ignorava no início do trabalho (FREITAS; JANIESSEK, 2000).

Dentre as principais características da AC, destacam-se a sistematização e a inferência que pressupõem as seguintes etapas:

---

<sup>70</sup> As mensagens foram obtidas por meio das entrevistas.

**a. Pré-análise**

É a organização do material; usam-se a entrevista semi-estruturada e a observação livre. Nessa parte, procederam-se a identificação e a categorização tanto das dimensões de estudo quanto das unidades de análise, visando à produção de conhecimento e identificação de relações que permitissem avançar na compreensão dos fenômenos investigados.

**b. Descrição analítica**

Nessa etapa, fez-se a análise categorial, na qual o material foi submetido a um estudo orientado pelo referencial teórico, por meio dos seguintes procedimentos: codificação, classificação e categorização. Essa categorização, processo central para a AC, foi feita com base nos objetivos de pesquisa, conforme sugere a literatura (FREITAS; JANIÉSSEK, 2000; RICHARDSON, 1999; TRIVIÑOS, 1987).

**c. Interpretação referencial**

Consistiu na reflexão acerca do material obtido. Nessa etapa, várias possibilidades de comparações foram exploradas: compararam-se mensagens ditadas pelos três grupos de respondentes (prefeitos, chefes de recursos humanos e técnicos efetivos) e compararam-se mensagens com categorias exógenas, ou seja, com os conceitos teóricos de desenvolvimento e administração pública, levantados no capítulo da revisão de literatura. Por fim, a técnica da AC permitiu uma visão geral das informações obtidas nas entrevistas, em cada dimensão (Desenvolvimento e Administração Pública), em cada unidade de análise dessas dimensões, em cada segmento pesquisado (P. RH, TE) e no conjunto total da AMMOC.

Em síntese, esquematizaram-se, no Quadro 11, os passos da AC aplicados à pesquisa ora proposta.

<b>Passos</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Definição do universo da pesquisa:</b> • as treze prefeituras da região da AMMOC.	Definir o que está envolvido na pesquisa.
<b>Categorização:</b> • desenvolvimento; • administração pública.	Determinar as dimensões que serão estudadas; determinar Unidades de Análise para cada categoria bem como suas características.
• <b>Escolha das unidades de análise:</b> Dimensão do desenvolvimento: • visões econômica, social, ecológica e integrada; Dimensão Administração Pública: • Patrimonialismo; • Burocracia; • Nova Administração Pública (NAP).	Determinar rótulos para checar as unidades de análise.
<b>Quantificação:</b> • relacionar dados do perfil dos respondentes com respostas; • relacionar os grupos de respondentes: Prefeitos, Recursos Humanos e Técnicos; • sintetizar as respostas da AMMOC.	Permitir o relacionamento das características dos depoimentos combinados com o universo estudado.
<b>Análise:</b> • relacionar o resultado da pesquisa às categorias apresentadas pela literatura.	Estabelecer relações e gerar conhecimento acerca da percepção dos gestores públicos da região da AMMOC sobre desenvolvimento e administração pública.

Quadro 11 – Passos para a análise de conteúdos empregados na pesquisa

Fonte: Elaborado a partir de FREITAS e JANIÉSSEK (2000).

Quanto à revisão de literatura, nas Ciências Sociais, como em outras áreas, os conceitos ajudam a distinguir, classificar e interpretar os aspectos da vida social que estão sendo observados. Contudo, é preciso evitar tomá-la como verdade absoluta (HERZLICH, 2002). A revisão bibliográfica orientou a formulação das categorias utilizadas para nortear a coleta e a análise dos dados. Não obstante as categorias de análise serem inferidas a partir da literatura, o processo de pesquisa exigiu constante retorno à reflexão teórica.

### 3.2 A COLETA DOS DADOS

Respeitado o *design*<sup>71</sup> da pesquisa qualitativa, fez-se a coleta e análise de dados por meio da técnica da entrevista e da observação qualitativa, ambas adquirindo um caráter dinâmico. Para as entrevistas, foram escolhidos três gestores públicos de cada município componente da AMMOC. Além dessas entrevistas, alvo preferencial da pesquisa, foram feitas outras complementares. Uma delas foi realizada com um antigo morador da região para elucidar lacunas no contexto histórico regional. Outra entrevista foi realizada com o secretário de desenvolvimento regional da SDR de Joaçaba e outra ainda foi feita com o gerente de planejamento da SDR. No momento da análise, julgou-se pouco pertinente utilizar essas duas últimas entrevistas, já que a delimitação do estudo recaiu sobre a percepção dos gestores municipais.

Durante a pesquisa, foram coletados também dados por meio do estudo de documentos fornecidos pelas prefeituras, pela Associação dos municípios (AMMOC) e pela Secretaria de Desenvolvimento regional (SDR). Os dados referentes aos servidores públicos foram obtidos por meio de questionário fechado respondido pelo setor de recursos humanos das treze prefeituras.

Em relação ao método de estudo, optou-se pelo estudo de caso. De acordo com Yin (2001), um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. No presente estudo, a percepção dos

---

<sup>71</sup> Quanto ao *design*, a pesquisa qualitativa tem alguns princípios: 1. a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte dos dados e o pesquisador como instrumento-chave; 2. a pesquisa qualitativa é descritiva; 3. os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto; 4. os pesquisadores qualitativos tendem a analisar seus dados indutivamente; 5. o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida é a preocupação essencial na abordagem qualitativa (TRIVIÑOS, 1987).

gestores está impregnada da historicidade das relações políticas e sociais do seu território. Desta forma, o estudo de caso pode favorecer, para além da análise da particularidade, a compreensão do contexto do processo de desenvolvimento e administração pública na região da AMMOC.

A estratégia de pesquisa por meio do estudo de caso, “beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados” (YIN, 2001, p 32-33) e pode incluir tanto um caso único quanto casos múltiplos. Este estudo se configura como de caso múltiplo<sup>72</sup> pois analisa a região da AMMOC com as suas várias unidades de análise, as prefeituras, visando aprofundar o conhecimento e a descrição da realidade do desenvolvimento e da administração pública nesse território.

O universo da pesquisa foi constituído pelas treze prefeituras que compõem a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense – AMMOC. Segundo Triviños (1987), a pesquisa qualitativa pode decidir intencionalmente como fixar a amostra. No caso da pesquisa ora descrita, decidiu-se por ouvir pessoas de dentro<sup>73</sup> da administração pública municipal, considerando os seguintes aspectos:

- a) representatividade: foram entrevistadas trinta e nove pessoas, três em cada município sendo: o(a) Prefeito(a), o(a) Gestor(a) de Recursos Humanos<sup>74</sup> (ou seu similar) e um(a) Técnico(a)<sup>75</sup> ou funcionário(a) efetivo(a). Essa escolha deveu-se ao

---

<sup>72</sup> A AMMOC é uma associação composta por treze municípios, daí decorreu a escolha pela caracterização de estudo de caso múltiplo. Embora algumas áreas, como ciência política e administração pública, utilizarem termos como método de caso comparativo como forma de distinção de estudos de casos múltiplos, estudos de caso único e casos múltiplos, na realidade, são duas variantes dos projetos de estudo de caso (YIN, 2001).

<sup>73</sup> Os cidadãos, alvo de toda a ação pública, não foram ouvidos nesta pesquisa por uma questão de delimitação. Optou-se por ouvir os gestores públicos municipais já que o seu contato com os cidadãos é permanente e seu papel na formulação e implantação de políticas públicas é determinante.

<sup>74</sup> O responsável pelo setor de Recursos Humanos nas prefeituras da região da AMMOC é o profissional que concentra o maior número de informações sobre as políticas e ações de gestão de pessoas e de carreiras públicas dentro dessas organizações. Considerou-se que o ponto de vista do gestor de pessoas era fundamental para atender aos objetivos dessa pesquisa.

<sup>75</sup> Ao se escolher entrevistar técnicos efetivos (todos em funções de gestão), procurou-se ouvir o ponto de vista daqueles que são estáveis no serviço público, para comparar e contrapor sua visão a dos agentes políticos (prefeitos) entrevistados.

fato de se considerar esses atores essenciais para o esclarecimento do objeto de estudo, já que são tomadores e apoiadores de decisão;

b) facilidade de encontrar: na decisão pela metodologia de pesquisa e do grupo a ser entrevistado, teve peso o fato dela se realizar em período pré-eleições municipais (fevereiro a outubro de 2004), impossibilitando a utilização de outras estratégias (como uma abordagem grupal), pois os respondentes tinham pouco tempo para reuniões, devido ao seu comprometimento com a campanha eleitoral;

c) tempo dos entrevistados: por se tratar de um grupo com inúmeras e diversificadas atividades (particularmente os prefeitos), optou-se por uma entrevista de, no máximo, uma hora, na sede da prefeitura a qual pertencia cada respondente.

Definido o universo, fez-se a elaboração do instrumento de pesquisa,<sup>76</sup> tendo como meta investigar a percepção dos respondentes acerca das dimensões: Desenvolvimento Sustentável e Administração Pública. Essas dimensões foram checadas por meio de Unidades de Análise.

Para a dimensão Desenvolvimento as Unidades de Análise foram: visão social, visão econômica, visão ecológica e visão integrada, e para a dimensão Administração Pública, as Unidades de Análise foram: patrimonialismo, burocracia e Nova Administração Pública (NAP). Essas Unidades de Análise, mais generalizantes, foram descritas nas suas características constitutivas nos Quadros 2 (dimensão Desenvolvimento) e Quadro 9 (dimensão Administração Pública).<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Foi realizado um teste-piloto do instrumento de pesquisa com quatro respondentes durante o mês de fevereiro de 2004. Após o teste, foram feitas as correções necessárias e foi aplicado o instrumento que está detalhado no Apêndice I, deste documento, a todos os 39 respondentes.

<sup>77</sup> Quadro 2, p. 49 e Quadro 9, p. 88 deste trabalho.

Como estratégia de pesquisa, foi utilizada a entrevista semi-estruturada que, sondou o perfil do respondente,<sup>78</sup> partiu para questionamentos gerais acerca de desenvolvimento e de administração pública, avançando para questões semi-estruturadas com vistas a reforçar as respostas a esses primeiros (e centrais) questionamentos. A entrevista foi gravada<sup>79</sup> e acompanhada de anotações das observações da pesquisadora. Essas notas de campo realizadas, pela pesquisadora, tiveram o objetivo de anotar as impressões, memorizar as conversas e descrever os incidentes diversos como recomendam Herzllich (2002) e Triviños (1987). Partes dessas notas de campo foram utilizadas para ilustrar a análise.

### 3.3 A ANÁLISE DOS DADOS

Realizadas as entrevistas, fez-se a sua transcrição integral. A Análise de Conteúdo das entrevistas transcritas permitiu situar e classificar o conteúdo da fala de cada entrevistado nas dimensões desenvolvimento e administração pública e tornou possível inter-relacionar essas dimensões e suas unidades de análise, agrupando-as de diferentes maneiras.

Foram analisadas as respostas dos sujeitos às perguntas e os produtos obtidos na observação de campo. Os dados de origem verbal foram analisados em função das idéias que continham, ou representavam, em relação aos objetivos de pesquisa e aos seus indicadores, expressos no Quadro 12.

---

<sup>78</sup> Os dados do perfil biográfico dos respondentes foram coletados como alternativa para reforçar a Análise de Conteúdo, conforme sugerido por Richardson (1999).

<sup>79</sup> A pesquisadora obteve o consentimento dos entrevistados para gravar, transcrever e utilizar a entrevista para a finalidade acadêmica, conforme modelo do termo de consentimento presente no Apêndice V.

<b>Objetivos</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Geral:</b> Conhecer, descrever e analisar a percepção dos gestores públicos da região da AMMOC acerca de administração pública e desenvolvimento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão de literatura;</li> <li>• síntese dos modelos teóricos de desenvolvimento sustentável e administração pública;</li> <li>• criação de categorias para análise: administração pública e desenvolvimento;</li> <li>• análise das entrevistas.</li> </ul>
Observar a pertinência de relacionar administração pública local e desenvolvimento sustentável.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão de literatura;</li> <li>• compilar figura de inter-relação entre desenvolvimento sustentável e administração pública.</li> </ul>
Verificar se a percepção dos gestores públicos da região da AMMOC corresponde a um modelo teórico de desenvolvimento sustentável.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão da literatura;</li> <li>• síntese dos modelos teóricos de desenvolvimento e administração pública;</li> <li>• análise das entrevistas.</li> </ul>
Observar a qual abordagem corresponde a percepção dos gestores públicos da AMMOC acerca de gestão pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão da literatura;</li> <li>• análise dos dados das entrevistas.</li> </ul>
Comparar as percepções dos Prefeitos, Chefes de Recursos Humanos e dos Técnicos Efetivos sobre Administração pública e Desenvolvimento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise acerca da visão de cada segmento sobre administração pública e desenvolvimento.</li> </ul>
Propor inter-relações entre desenvolvimento e administração pública nos campos teórico e empírico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão de literatura;</li> <li>• construção de matriz de inter-relação.</li> </ul>

Quadro 12 – Descrição de objetivos e indicadores

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto à validação, apesar dela não consistir numa preocupação central para a pesquisa qualitativa, neste trabalho, um dos critérios adotados foi o alinhamento entre os dados obtidos por meio das entrevistas, com aqueles obtidos nas notas de campo. Outro critério de validação utilizado foi a leitura das entrevistas por mais de uma vez, em períodos de tempo distintos, com o intuito de checar a classificação das falas dos respondentes nas respectivas unidades de análise, conforme recomenda Bardin (1977).

### 3.4 PASSOS DA PESQUISA

Para facilitar a visualização do processo adotado na pesquisa elaborou-se o esquema dos passos da pesquisa expressos na Figura 2.

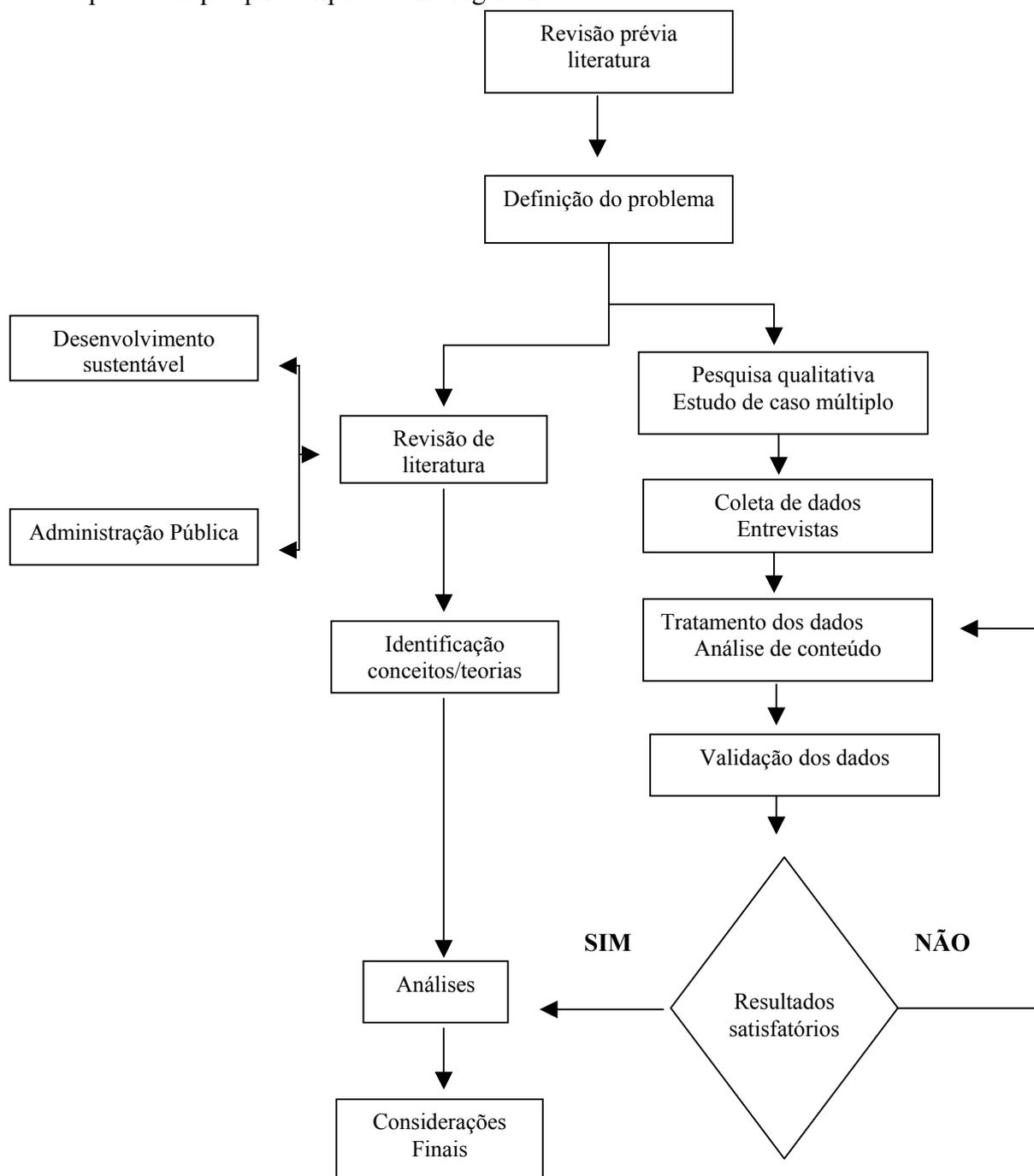


Figura 2 – Passos da pesquisa  
Fonte: Elaborado a partir de Rossetto (1998).

## CAPÍTULO IV

### 4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

A análise foi desenvolvida tendo como referencial a sistematização das características de desenvolvimento (Quadro 2, p. 49) e de Administração Pública (Quadro 9, p. 88) que, de maneira propositiva, foram inter-relacionadas nesse estudo (Tabela 3, p. 90).

#### 4.1 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS DA REGIÃO DA AMMOC ACERCA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Partindo do pressuposto que a política tem como sua principal ferramenta a palavra falada, parece importante a análise da fala dos gestores públicos da região da AMMOC, no que se refere à sua percepção acerca de desenvolvimento e administração pública, expressa nas entrevistas que foram transcritas<sup>80</sup> e analisadas, a partir do referencial teórico, e serão descritas neste capítulo.

Considerando a percepção como um sistema de valores, de noções, de crenças, de preferências e de interesses (HERZLICH, 2002) dos gestores públicos,<sup>81</sup> alerta-se para o fato de que, em política, é necessário separar o discurso em favor de algum postulado, da decisão

---

<sup>80</sup> A transcrição das entrevistas e sua inserção no texto foi feita de maneira literal, sem qualquer correção, a fim de preservar a linguagem peculiar do entrevistado.

<sup>81</sup> Segundo Guerreiro Ramos (1966, p. 58), “o indivíduo está orientado, em seu comportamento, por valores (*sic*), isto é, por estimações e avaliações, das quais decorre a sua concepção de mundo, e seu ideal de realização própria e social.”

real de incorporá-lo na prática, já que podem existir vantagens em se afirmar uma coisa e fazer outra (POLLITT; BOUCKAERT, 2002). Esse comportamento pode ser particularmente vantajoso em momentos históricos nos quais a sociedade civil está exigindo mudanças na maneira como é concebida a administração pública.

A partir do referencial bibliográfico e da proposta de inter-relações entre desenvolvimento e administração pública (Tabela 3, p. 90), neste capítulo, fez-se a aplicação do conceito em realidade empírica. Após uma breve exposição do perfil dos entrevistados, foi descrita a percepção destes acerca da dimensão desenvolvimento, por meio das categorias: visão econômica, visão social, visão ecológica e visão integrada. Num segundo momento, foi descrita a sua percepção acerca de administração pública, por intermédio das suas características: patrimonialismo, burocracia e nova administração pública (NAP). Para cada dimensão, foi checada a percepção dos três segmentos entrevistados: prefeitos, chefes de recursos humanos e técnicos efetivos. A análise foi feita primeiro em cada dimensão para, em seguida, estabelecer cruzamentos entre dimensões e segmentos, descrevendo as tendências dominantes na percepção dos gestores da região da AMMOC.

## 4.2 O PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Nesta seção, buscou-se identificar algumas características do perfil dos entrevistados,<sup>82</sup> quais foram: os treze Prefeitos (P), os treze chefes de Recursos Humanos (RH) e treze Técnicos Efetivos (TE) das prefeituras da região da AMMOC. A descrição desse

---

<sup>82</sup> Foi adotada a nomenclatura E = Entrevistado; a seguir a letra correspondente ao segmento, sendo P = Prefeito; RH = Recursos Humanos; TE = Técnico Efetivo, seguidos do número de ordem da prefeitura correspondente, conforme o exemplo: EP1 = Entrevistado Prefeito da prefeitura 1. A omissão dos nomes dos entrevistados e das prefeituras correspondentes deve-se à necessidade de resguardar a confidencialidade.

perfil visou apresentar, brevemente, quem são os sujeitos, objeto da pesquisa, favorecendo a contextualização de suas percepções.

A trajetória dos prefeitos entrevistados foi marcada por uma atuação em prol da coletividade cujo início se deu pela participação em movimentos comunitários tal como destaca o entrevistado (EP8):

Sempre fui uma pessoa que gostei muito de participar de associações festas de igreja, de comunidades, sempre foi o meu xodó. Sempre que eu tinha um tempo em casa eu procurava participar, eu fui regente de um coral infantil, aqui do município com 50 crianças [...] fui presidente de clube de mães por vários anos, fui presidente da escola, de clubes de serviço e presidente da comissão da igreja, sempre atuei na área social.

Essa presença dos prefeitos entrevistados na ação comunitária parece ter sido favorável à carreira eletiva já que “em cidade pequena quando você se destaca como líder acaba se envolvendo com a comunidade e com a política” (EP3). O mesmo não se observa na fala dos entrevistados do RH e os TE que iniciaram sua vida pública quase que exclusivamente quando do seu ingresso no executivo municipal, seja por concurso, seja por indicação política.

Em relação à escolaridade, observou-se que 13 dos entrevistados têm ensino médio completo e 12, nível superior completo. A escolaridade maior é a dos Técnicos Efetivos: 6 têm nível superior completo e 4 incompleto, seguida pela escolaridade dos Chefes de Recursos Humanos: 5 têm superior completo e 5 superior incompleto. Por fim, encontram-se os Prefeitos, entre os quais, 9 têm ensino médio e 4 têm superior completo.

A escolaridade dos prefeitos da região da AMMOC, em comparação com os demais prefeitos brasileiros, fica abaixo da média nacional. Enquanto que na região 61% dos prefeitos têm o ensino médio, no país, a maioria tem nível superior completo (IBGE, 2004)<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Dos 5.560 prefeitos brasileiros, 2.204 têm nível superior completo, 408 superior incompleto, 1.412 médio completo e 553 fundamental completo. Apenas 25 prefeitos são classificados como “sem instrução”, segundo o IBGE (2004).

Embora a formação superior não seja o único fator determinante para uma boa *performance* no exercício da função de gestor público, supõe-se que quanto maior o capital intelectual maior deve ser o desempenho, já que a escolaridade favorece uma elaboração mental e uma ampliação da visão de mundo que só o conhecimento científico é capaz de proporcionar. Essa percepção da importância atribuída ao capital escolar foi sentida até mesmo durante as entrevistas e relatada nas Notas de Campo: “A princípio, o entrevistado estava muito temeroso (...) ele insistia que talvez não soubesse responder aos questionamentos, pois não tem nível superior (NC3)<sup>84</sup>.”

Em relação ao sexo, vinte e dois entrevistados são homens e dezessete são mulheres. Entre os prefeitos, a maioria (doze dos treze) são homens, o que se repete entre os TE (oito são homens), enquanto que, no segmento RH, a maioria são mulheres (dez).

Para o cargo de primeiro mandatário dos municípios, a região tem escolhido pessoas do sexo masculino. A participação das mulheres, nesses municípios, no pleito eleitoral majoritário, tem sido recente e coincide com a conquista e ampliação de direitos políticos que vem acontecendo desde os anos 80. Já para uma função não-eletiva, como a chefia do setor de Recursos Humanos, a presença predominante de mulheres pode indicar que esse setor é visto, por essas organizações, como campo para a ação feminina.

Chamou a atenção o espaço físico e os equipamentos destinados ao setor de pessoas,<sup>85</sup> conforme anotou-se na NC3: “A sala, em reforma, estava em total desordem. Pilhas de pastas caíam dos arquivos. A entrevistada disse-me que a reforma estava sendo solicitada há mais de um ano. De trás de sua velha máquina de escrever, a RH concedeu-me a entrevista.”

---

<sup>84</sup> As Notas de Campo (NC) foram numeradas na mesma ordem das prefeituras. No caso desse entrevistado, para deixá-lo mais à vontade, foi reforçado o esclarecimento acerca dos objetivos da pesquisa e de que não havia necessidade de ter nível superior para responder às questões já que elas tratavam das suas percepções pessoais.

<sup>85</sup> O setor de pessoas é denominado nas prefeituras comumente como “Departamento de Pessoal”. Neste estudo uma vez que a nomeação foi feita antes de iniciar a pesquisa de campo, preferiu-se manter a denominação de setor de Recursos Humanos, sem, contudo, entrar nos amplos debates semânticos que envolvem a opção por essa ou aquela nomenclatura.

Da mesma forma, em outro município, o setor de pessoas causou impressão semelhante e foi anotada na seguinte observação: “A RH atendeu-me em sua sala repleta de arquivos e papéis amarelados pelo tempo. Talvez não haja um arquivo público municipal e o setor de pessoas seja o único local para a guarda desses documentos históricos” (NC11).

Quanto à faixa etária, observou-se que os treze prefeitos estão acima dos 41 anos. Entre os RH, as faixas em que se concentram a maioria dos entrevistados são as seguintes: cinco estão entre 31 e 40 anos e seis estão entre 41 e 50 anos. Já entre os TE entrevistados, a maioria está em faixa etária inferior, dois têm menos de trinta anos, seis estão entre os 31 e 41 anos e quatro entre os 41 e os 50. A idade mais elevada encontrada entre os prefeitos, é possível que se deva à sua trajetória na vida pública, já que eles iniciaram sua carreira disputando eleição para vereador e somente depois dessa etapa passaram a concorrer para prefeito.

Do ponto de vista da aparência física, muitos dos entrevistados demonstravam cansaço e certa desilusão com a área pública, fator observado nas NC, tais como: “encontrei o prefeito muito abatido. Declarou sua desilusão com o povo. Disse-me que a falta de entendimento das pessoas prejudica muito o homem público” (NC4). Da mesma forma, na NC4, anotou-se: “Por fim entrevistei o Prefeito. Muito solícito, serviu-me chimarrão, cafezinho, biscoitos [...] Foi difícil concluir a visita. O entrevistado parecia ansioso por conversar com alguém isento sobre suas dificuldades à frente do executivo” (NC3).

E, ainda, na NC5, “No dia que consegui entrevistá-lo, ele estava revoltado com os adversários políticos e com a população. Sentia-se injustiçado.”. Igualmente, na NC6, fica expresso o descontentamento do gestor com a atividade política: “O prefeito já declarou no início de nossa entrevista que não queria mais saber de política. Disse estar desiludido. Não percebe mudança e nem melhorias nos órgãos estadual e federal. Acha que os municípios são muito prejudicados.”

Quando observada a forma de entrada para a área pública do segmento prefeito, observa-se que 10 dos 13 prefeitos entrevistados teve seu ingresso por processo eleitoral e, a princípio, para o exercício da vereança. Quanto aos RH, 6 dos 13 entrevistados ingressaram a convite em um cargo comissionado.

Já a maioria dos TE (16 entrevistados) teve seu ingresso no serviço público por meio de convite pessoal, seja do prefeito, seja do partido político, realizando, posteriormente, concurso público. Nos dados gerais dos entrevistados, constata-se que a forma de ingresso predominante dos entrevistados foi a convite, de acordo com o Gráfico 1:

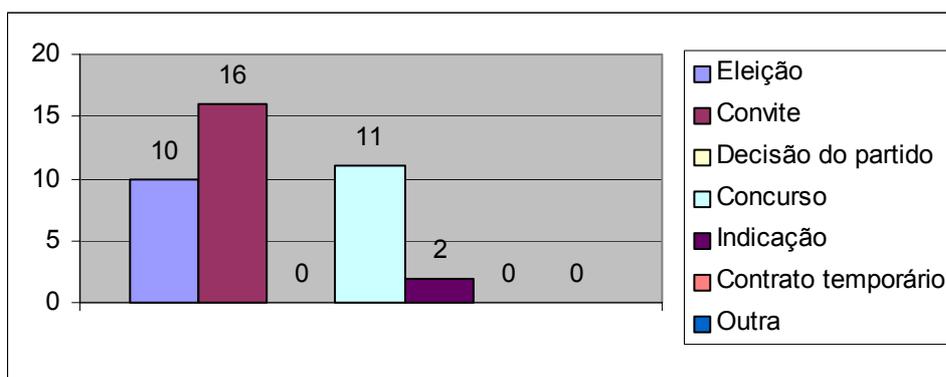


Gráfico 1 - Forma de ingresso dos entrevistados na administração pública

Nota-se que a prática de nomeação pessoal para o serviço público ainda prevalece na região da AMMOC. Apesar da exigência de concurso público, a primeira aproximação com a carreira pública de 41% dos entrevistados, foi por meio de convite pessoal, feito pelo prefeito, para exercer um cargo comissionado. Devem ser somados a esses 41% outros 5% que ingressaram na administração pública por indicação partidária.

Essa prática, muito utilizada pela abordagem patrimonialista, obedece a uma lógica de nomeação de pessoas alinhadas aos interesses pessoais do prefeito, ou do partido político da coalização política que governa o município, especialmente quando se trata de exercer cargos de chefia.

Outro aspecto observado durante a pesquisa foi o ambiente de trabalho dos entrevistados, ou seja, seus espaços nas respectivas prefeituras. Alguns, muito apazíveis e condizentes com a função pública, tais como o que se lê na nota: “O prédio da prefeitura foi totalmente restaurado e adaptado. A obra respeitou as técnicas construtivas da época de edificação e o resultado é a integração da memória da comunidade com as atividades do poder público municipal.” (NC6). Outros espaços apresentavam algumas dificuldades no momento da entrevista:

No dia que estive nessa prefeitura para fazer a entrevista chovia muito e o ETE me recebeu entre inúmeros baldes que aparavam a água que caía das goteiras. Visivelmente contrariado, contou-me que a prefeitura acabara de passar por uma re-inauguração, pois havia sido feita uma ampla reforma. Parece que as goteiras seriam causadas por um jardim suspenso que fizeram para o gabinete do prefeito, exatamente em cima da sala do ETE e que, por alguma falha, estava produzindo as tais goteiras (NC7).

Por vezes, não só a sala dos entrevistados, mas a sede do executivo como um todo parecia demandar melhorias: “A prefeitura está no centro da cidade em um prédio decadente, mal conservado e com fiação à mostra. Seu aspecto externo desfavorece a primeira vista da cidade” (NC11).

Quanto ao perfil, os entrevistados foram, portanto, pessoas com escolaridade entre o ensino médio e o superior completo, vinte e dois homens e dezessete mulheres, majoritariamente entre os trinta e um e os cinquenta anos, cujo ingresso na área pública foi predominantemente por convite para os RHs e para os TEs ou por eleição para os Ps.

No aspecto mais subjetivo, observou-se que o modelo burocrata se cristaliza nos gestos comedidos dos servidores públicos, talvez condicionados pela habitualidade de práticas rotineiras que pouco desafiam seu potencial criativo e não lhes tragam a certeza de que estejam colaborando com a efetivação do interesse público. Essa reflexão foi motivada pela NC14, onde se lê:

No geral encontrei gestores públicos desanimados, tensos, ansiosos. Confessaram-me sua desilusão com a área pública, sua tristeza pelo emperramento e sua desesperança em relação à mudança dessa situação. Até sua aparência física transmite esse desânimo: sua vestimenta é majoritariamente cinza e seus gestos são arrastados. Tudo leva a crer que passam por uma falta de motivação crônica. Os ambientes também são muito escuros, exceto os gabinetes dos prefeitos. O aspecto físico das salas dos funcionários públicos reforça a visão do senso comum de burocracia emperrada: muita papelada, muito carimbo, muitas pastas empilhadas (NC14).

Feita essa breve descrição de algumas características dos entrevistados e do seu ambiente, passou-se a apresentar o entorno social e político que os envolve.

#### 4.3 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS DA REGIÃO DA AMMOC ACERCA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Para contextualizar a percepção dos gestores públicos da região da AMMOC, iniciou-se por descrever as articulações existentes nesse território em torno da promoção do desenvolvimento.

O estado de Santa Catarina conta com expressivo número de instituições que visam reduzir desigualdades regionais por meio da articulação entre a sociedade civil e o poder local, buscando melhores níveis de desenvolvimento. Dentre essas iniciativas, três alcançam destaque, pois se encontram disseminadas em todo o território catarinense, quais sejam: as associações de municípios, os fóruns de desenvolvimento regional e as secretarias de desenvolvimento regional.

As associações de municípios são entidades que congregam municipalidades segundo interesses políticos comuns e de acordo com critérios de vizinhança. A Associação dos

Municípios do Meio Oeste Catarinense, AMMOC, nasceu em 1961, a partir de um descontentamento dos prefeitos da região com a atuação da então existente Associação Catarinense de Municípios sediada em Florianópolis (AMMOC, 2005).

A AMMOC é pessoa jurídica de direito privado, tem natureza civil, sem fins lucrativos e tem como missão liderar, planejar, reivindicar e empreender, com vista a satisfazer as necessidades, em âmbito individual e global, das administrações municipais. Constitui-se finalidade essencial da AMMOC congregar os municípios associados num fórum permanente de debates acerca das questões comuns das municipalidades, além de prestar-lhes serviços de natureza técnica especializada (AMMOC, 2005). À época de sua criação, contava com vinte e seis municípios depois desmembrados para formar as suas próprias associações. Atualmente, conta com treze municipalidades congregadas.

Além da associação dos municípios, outra iniciativa da sociedade regional no sentido de articulação de esforços para a melhoria do oferecimento dos serviços públicos foi a criação dos fóruns de desenvolvimento regional,<sup>86</sup> motivada pelas limitações do governo central na produção do desenvolvimento, pelo resgate da cidadania e pela necessidade do envolvimento de diferentes atores na co-produção do desenvolvimento. Surgidos da iniciativa da sociedade civil, esses fóruns foram propostos como espaço de diálogo para as instituições públicas e privadas, representativas de classe, segmentos organizados da sociedade, universidades e instituições financeiras que buscam o desenvolvimento das diversas regiões do estado de Santa Catarina.

A região da AMMOC teve seu fórum de desenvolvimento criado em 1998 por organizações públicas e privadas com atuação nesse território. Concebido como espaço de debate e de formação de consciência pró-desenvolvimento, o Fórum da AMMOC iniciou suas

---

<sup>86</sup> O primeiro fórum criado em Santa Catarina foi o Fórum de Desenvolvimento da Região da AMOSC (Associação dos Municípios do Oeste Catarinense), na cidade de Chapecó.

atividades com a realização de encontros de estudos, discussões e criação de consenso em torno do estilo de desenvolvimento que se pretendia para a região.

O desenvolvimento das atividades dos fóruns regionais gerou a necessidade da criação de um mecanismo que desse suporte operacional para a execução das ações demandadas por eles. A solução encontrada foi a criação de uma estrutura de articulação entre as instituições atuantes no território, denominada de Agência de Desenvolvimento Regional (ADR). Essas agências foram inspiradas nas ADRs européias, especialmente nas italianas, e buscam ser plataforma técnico-institucional de caráter operativo, que identifica os problemas de desenvolvimento setorial ou regional, selecionando as oportunidades para intervenção e levantamento de recursos necessários para o desenvolvimento no âmbito do território. Porém, para que assim se configure, é importante que a ADR conte com legitimidade e vontade política das lideranças regionais.

No Meio Oeste, a partir da percepção da necessidade de ações mais efetivas para superar os problemas regionais, o Fórum de Desenvolvimento, sob a direção da AMMOC, criou a Agência de Desenvolvimento do Meio Oeste Catarinense (ADMOC), em 2002, com a missão de articular a ação conjunta das entidades públicas, privadas e da sociedade civil, promovendo pesquisas, capacitação técnica e acompanhamento de projetos para alavancar desenvolvimento integrado e sustentável e, com isso, reduzir os desequilíbrios e buscar a competitividade regional (ADMOC, 2002).

A partir de um processo de conscientização e de planejamento estratégico promovidos pelo Fórum da AMMOC que mapeou as áreas de maior potencial para o desenvolvimento sustentável da região,<sup>87</sup> a ADMOC, agência executiva do Fórum, mantida principalmente com recursos oriundos da colaboração dos seus municípios integrantes, adotou como estratégia desenvolver projetos consensuados pelos parceiros para captação de recursos, envolvendo os

---

<sup>87</sup>As áreas eleitas foram: incremento nos Arranjos Produtivos Locais; educação preparatória para o desenvolvimento; fomento às pequenas agroindústrias (ADMOC, 2002).

treze municípios. Decidiu-se também por monitorar constantemente as ofertas de editais para projetos, buscando novas oportunidades de trazer recursos para a região.

Nesse sentido, a ADMOC desenvolveu, no período de 2002 a 2004, quinze projetos, visando ao desenvolvimento regional. Apesar de se apresentar uma carteira de projetos significativa, a ADMOC encontrou dificuldades, podendo-se destacar a falta de sustentabilidade financeira, a demora na aprovação dos projetos e no repasse dos recursos e, ainda, as dificuldades próprias do trabalho em parceria, carecendo de constante investimento para reforçar o entrosamento e a coesão das entidades envolvidas (FILIPPIM *et al.*, 2004).

No ano de 2004, os prefeitos da AMMOC, entidade que exerce a presidência da ADMOC, resolveram suspender o repasse de recursos para a ADMOC, inviabilizando, assim, a continuidade de seus trabalhos. Essa decisão dos gestores públicos municipais de “congelar” a agência de desenvolvimento regional parece ser contraditória diante de um amplo movimento (local e global), no sentido de reforçar parcerias e redes interorganizacionais para a promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, buscando compreender essa atitude, nesta pesquisa, procurou-se colher a visão dos gestores acerca da ADMOC.

Ao perguntar aos gestores sobre a sua percepção acerca da atuação da Agência de Desenvolvimento do Meio Oeste Catarinense (ADMOC), 51% dos entrevistados responderam que desconhecem completamente o que a Agência possa ter realizado (Gráfico 2). Dentre os que desconhecem, estão majoritariamente os TE e os RH, o que faz concordar com mais uma das disfunções do modelo burocrático apontada por Merton (1968), configurada pelo desconhecimento que o corpo burocrático tem do todo da administração pública municipal.

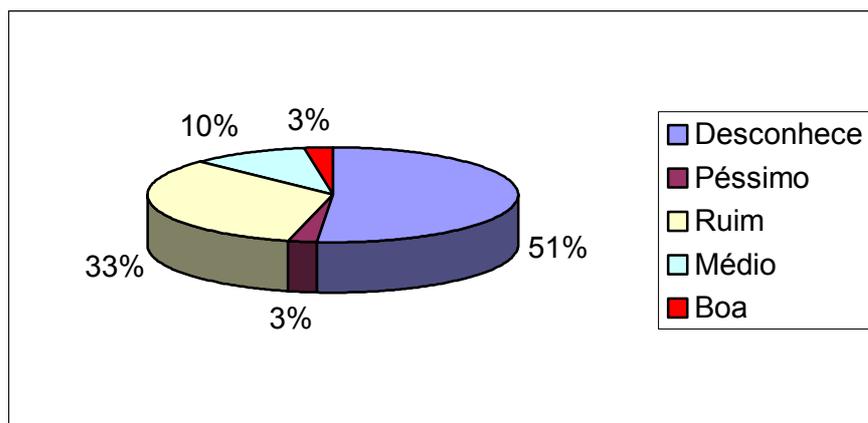


Gráfico 2 - Percepção dos entrevistados sobre a ADMOC

Dentre os que declararam conhecer a atuação da ADMOC, 33% a consideraram ruim. Essa visão negativa sobre as atividades da ADMOC é relacionada, pelos entrevistados desse grupo, com a “implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regionais” (EP4), que gerou o esvaziamento da ADMOC; com a não-coincidência da área de abrangência das SDRs com a área da AMMOC: “a Secretaria de Desenvolvimento Regional deveria coincidir com a Associação de municípios” (EP12); com a “falta de apoio de fora” (EP5), ou seja, das esferas superiores de governo e com a “falta de resultados concretos” (EP6 e EP1) desde a implantação da ADMOC.

Quando os entrevistados, que declararam conhecer a atuação da ADMOC, foram convidados a citar a ação que consideraram mais relevante, 90% não souberam citar ação alguma empreendida pela agência. Entre os que citaram alguma ação, a elaboração de projetos foi a mais lembrada, com seis citações. Apesar dessa referência à elaboração de projetos, dezoito entrevistados consideraram que a ADMOC não deu nenhum resultado prático para os municípios que nela investiram.

Para compreender a percepção dos gestores de que a implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) interferiram no desempenho da ADMOC, faz-se necessário esclarecer de onde surgiram essas secretarias e quem as implantou.

Além da AMMOC, nascida da iniciativa dos prefeitos, dos fóruns e das agências de desenvolvimento regional, de iniciativa da sociedade civil, outra forma de organização regional foi conduzida e implantada no estado de Santa Catarina, dessa vez, por iniciativa do governo do estado. Trata-se da implantação, por meio da Lei nº 243, de 2003, de vinte e nove Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDRs), criadas com o objetivo de representar o governo do Estado no âmbito de cada respectiva região, bem como articular as suas ações, promovendo a descentralização e a integração regional dos diversos setores da administração pública, e a coordenação das ações de desenvolvimento no território de sua abrangência (SANTA CATARINA, 2005).

A criação das SDRs, importante medida de descentralização administrativa, foi aprofundada pela Lei Complementar n. 0001/2005 alterando a configuração dessas secretarias que passaram a ser em número de trinta. Nessa reforma, a SDR de Joaçaba foi classificada como Mesorregional, integrando a região de seis SDRs: Videira, Campos Novos, Caçador, Concórdia, Curitibanos e Joaçaba. (SANTA CATARINA, 2005).

A área de abrangência da SDR de Joaçaba não coincide com a área da AMMOC, já que o município de Tangará pertence à SDR de Videira.<sup>88</sup> Quando o governo do estado de Santa Catarina organizou as SDRs, não fez uma compatibilização dessa nova estrutura com a organização já existente nas regiões, tanto a das associações de municípios quanto a das agências de desenvolvimento.

Essas três formas de articulação em prol do desenvolvimento presentes na região da AMMOC — associação de municípios, ADMOC e SDR — coexistem e, por vezes, entrecrocamos, já que têm objetivos muito similares, atuam num mesmo território e, no entanto, não estão integradas, mas sim justapostas<sup>89</sup>. Um dos exemplos da falta de integração tanto no

---

<sup>88</sup> Em outras SDRs, essa disparidade é ainda maior do que na AMMOC, causando uma diferença significativa entre o território das associações de municípios e as SDRs do governo do estado.

<sup>89</sup> Uma teoria acerca da fragmentação na elaboração e na implantação de políticas públicas é apresentada e analisada por Martins (2004d).

planejamento quanto nas ações em prol do desenvolvimento é a proliferação de diagnósticos todos tendo como foco a realidade socioeconômica da região.

Para ilustrar essa profusão de diagnósticos, no ano de 2002, uma parceria envolvendo a Agência de Desenvolvimento da AMMOC, o Instituto Evaldo Lodi (IEL), o Sistema Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa (SEBRAE) realizou um diagnóstico socioeconômico da região da AMMOC como parte integrante do Programa Desenvolvimento Tecnológico Regional (DTR).

Esse diagnóstico (FIESC; IEL, 2003) resultou em uma ampla gama de informações muito relevantes para a região e que, até o presente momento, ainda não foram utilizados para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento. Recentemente, em 2005, a Secretaria de Desenvolvimento Regional de Joaçaba faz mobilização para realizar outro diagnóstico, dessa vez conduzido pelo Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD), sobre a mesma realidade (SANTA CATARINA, 2005).

Evidencia-se, portanto, a duplicação de levantamento de dados sobre a região, isso sem contar as inúmeras informações colhidas, compiladas e disponibilizadas pelos técnicos da AMMOC, pelo IBGE, pelo SEBRAE, pelas prefeituras e pela Universidade do Oeste de Santa Catarina, entre outras.

É possível que o simples aproveitamento de todos os diagnósticos já realizados sobre o Meio Oeste pudesse instrumentalizar a compatibilização de um projeto integrado dos organismos que se autodeclaram promotores por excelência do desenvolvimento na região: a AMMOC, a ADMOC e a SDR.

Apesar do discurso em favor da implantação de redes interorganizacionais influenciar a construção dessas na região da AMMOC – haja vista a implantação de associações, fóruns, agências, secretarias – a região ainda carece de uma articulação efetiva entre essas iniciativas,

superando a etapa da coleta de dados e partindo para a tomada de decisão em torno do estilo de desenvolvimento a ser adotado nesse território.

Esse processo requer uma ampla e complexa articulação de atores (individuais e coletivos). Nesta pesquisa, como já foi mencionado, enfocou-se o ponto de vista dos atores situados dentro da administração pública, ou seja, os gestores públicos, e, particularmente, aqueles que tomam decisões na esfera dos governos municipais.

Nesse sentido, são descritas, no próximo item, as percepções sobre a dimensão desenvolvimento, dos gestores públicos municipais da região da AMMOC agrupadas em torno da visão econômica, social, ecológica e da integrada.

#### 4.3.1 A visão econômica apresenta suas armas

A visão econômica acerca do desenvolvimento aparece, majoritariamente, na fala dos entrevistados, por meio da defesa das seguintes características:<sup>90</sup>

- a) **industrialismo**: fundamentado na percepção de que a solução para gerar desenvolvimento é a criação de indústrias, particularmente a grande indústria fordista;
- b) **crecimento econômico**: com ênfase maior na sustentabilidade econômica em detrimento das demais: social, cultural, política, ecológica;

---

<sup>90</sup> As características de cada visão da dimensão desenvolvimento encontram-se descritas no referencial teórico e estão sintetizadas no Quadro 2, p 49.

- c) **investimentos em infra-estrutura física**: entendimento de que o desenvolvimento é gerado a partir do incentivo do município à construção e ampliação de obras físicas de suporte ao crescimento econômico.

Percebe-se a tendência ao **industrialismo**, quando o prefeito EP1 descreve que um município se desenvolveu quando “cresceu a indústria e as pessoas estão adquirindo mais bens; o município está progredindo.” Também o EP5 entende que, para o desenvolvimento do município, a solução industrialista deve merecer maior destaque, afirmando que “tem que ter prioridade para mais empresas, para trazer novas e apoiar as existentes, para uma campanha que a população compre em [...]”<sup>91</sup> para aumentar a arrecadação.”

Da mesma maneira, o entrevistado ERH1 declara reconhecer um município desenvolvido quando “há indústrias se instalando no município.” Esse mesmo entrevistado ressentia-se de que isso não acontece no seu município e declara: “não se vê a instalação de empresas aqui, sempre foi assim, há dez anos é a mesma coisa.”

Essa visão que apregoa a implantação de indústrias como sinônimo de desenvolvimento, também é compartilhada pelo ERH2, pois, na sua fala, defende “um desenvolvimento com as empresas e indústrias que possam alavancar, inclusive financeiramente, o município.”

O ERH10 lamenta a não existência de indústrias, pois elas representariam desenvolvimento, e assim se expressa: “o município é extremamente agrícola, nós não temos indústrias. Elas seriam um sinal de desenvolvimento.”

Já o entrevistado ERH11, reputa às indústrias o nível de desenvolvimento até então alcançado. Para ele, a presença de indústrias ajuda a desenvolver o município. Um município

---

<sup>91</sup> Ocultou-se o nome do município para preservar a identidade do entrevistado.

desenvolvido é aquele que “[...] até ajuda a pagar a faculdade e as indústrias que vieram para o município ajuda no desenvolvimento.”

O entrevistado ERH13 destaca que, a seu ver, o desenvolvimento que se processou no município foi fruto da atuação de administradores que fomentaram a vinda de indústrias. Para esse entrevistado, a pequena indústria é a que mais tem contribuído:

[...] quando eu vim para cá, a gente não via nada, por exemplo, algum comércio ou indústria. Hoje vejo gente investindo e acreditando nele. Certamente isso se deve aos administradores que demonstram interesse, principalmente nas pequenas indústrias; o meno esses onze anos de desenvolvimento, foi pequeno, mas foi isso.

Essa visão de defesa da solução industrialista também aparece na fala do ETE1, quando a relaciona ao aparecimento de emprego e declara que o desenvolvimento necessita de investimento em indústrias. Defende que o município deve ter como “prioridade a implantação de indústria. Temos um colégio técnico sendo formado para uma especialidade<sup>92</sup> e todos estão indo para fora. Se tivesse indústria, colocava-se o pessoal para trabalhar.”

Esse entrevistado, ainda, relaciona o aparecimento de indústrias com o papel do administrador municipal, já que parte do princípio de que aquilo que este gestor considera prioridade acaba por ser efetivado. Essa percepção se faz notar quando declara que “ele o [administrador] põe as mudanças e tem a visão do que fazer, pois você vê que o município progride nos setores que o administrador considera prioridade.” Observa-se, nessa fala, o pensamento de que o voluntarismo do gestor e sua iniciativa pessoal podem gerar desenvolvimento.

Essa abordagem voluntarista também se manifesta na fala do ERH3:

[...] desenvolvimento é tudo aquilo de bom. Tudo aquilo que os prefeitos conseguem trazer de bom para o município como indústria, enfim, tudo aquilo que eles possam, tudo o que eles traçam nos planos desde que são candidatos e tudo o que eles conseguem fazer.

---

<sup>92</sup> O colégio citado pelo entrevistado prepara técnicos agrícolas.

Para o ETE6, a saída para o desenvolvimento do município também é o industrialismo. Na sua visão, para haver desenvolvimento, é necessária “a implantação de novas indústrias ou fazer uma pesquisa de mercado para verificar novas oportunidades.”

Essa busca por novas indústrias, na percepção do ETE9, deve ser no sentido de permitir ao município “mostrar sua potencialidade,” favorecendo o crescimento de setores nos quais já reuniria condições econômicas de competição num mercado mais ampliado.

Na visão do ETE10, desenvolvimento é sinônimo de aumento do número de empresas instaladas no município. Essa percepção é evidenciada ao afirmar: “eu acredito que o município, para se desenvolver ou para ser considerado desenvolvido, precisa agregar empresas.”

Outra forte marca da visão econômica que está presente na percepção dos gestores públicos da região da AMMOC é a visão de que desenvolvimento é igual a **crescimento econômico**. Essa percepção é citada de maneira direta, tal qual afirma o EP4: “eu acredito que desenvolvimento é crescimento da economia” ou, mais indireta, como o faz o ERH8, quando aponta, como sinais visíveis desse crescimento, “um município que progride, que tenha alguém que leva ele prá frente, né. Quando você vê progresso.”

A centralidade da visão econômica também aparece na fala do ET2: “basicamente, o município deve ter uma economia segura, estável, tendo isso, ele automaticamente trará benefícios à população.” Observa-se que esse entrevistado percebe uma relação causal entre estabilidade econômica e bem-estar da população.

Os entrevistados também relacionaram investimentos em **infra-estrutura física** com desenvolvimento. Para o ETE3, o município deve fazer “investimentos de terraplenagem e em terrenos que a prefeitura possa doar para a empresa; dar isenção fiscal [...] tudo isso vai fazer com que o município se desenvolva.”

O EP10 defende a construção de um aeroporto maior para a região, pois, afirma que:

[...] se verificarmos, em cima de ações que caracterizam o crescimento de nossa região, nós acreditamos que ainda precisa de muitas coisa a fazer. Veja: a região ainda não tem um aeroporto que proporcione o desenvolvimento maior, ele ainda é muito pequeno, preciso outro.

O remédio da atração de indústrias pela via da concessão de benefícios às empresas candidatas a instalar-se nos municípios parece ser o mais recomendado pelos gestores entrevistados como solução para a demanda por desenvolvimento. Dessa maneira, os trechos ilustrativos apresentados, sinalizam para a presença de uma crença na visão economicista de desenvolvimento na região da AMMOC.

#### 4.3.2 A visão social como princípio

Além da visão econômica, um outro grupo de gestores entrevistados apontou a visão social como princípio para sua compreensão do que seria desenvolvimento. Ao se referir a desenvolvimento, esses gestores o fazem, utilizando-se das seguintes características:

- a) a **geração de emprego e renda**;
- b) a **assistência às necessidades básicas** da população em educação e saúde;
- c) a melhoria da **qualidade de vida do cidadão**.

A percepção de que desenvolvimento se expressa por meio de **geração de emprego** aparece na fala do EP3 da seguinte maneira: “acredito que a preocupação de qualquer administrador público é a criação de empregos que é constante. Todos os prefeitos se

preocupam com a geração de emprego, pois acho que a coisa mais digna é quando você tem um emprego.”

Da mesma maneira, o gestor ETE5 acredita que o gestor local pode contribuir para a geração de empregos se tiver vontade política, assim se expressando:

[...] O prefeito também tem condições de criar empregos, muitas vezes, eles pensam que é só o governo federal, mas isso também tem que partir do gestor municipal. Eu acho que se tiver vontade política principalmente, dinheiro tem. Eu acho que deve elaborar os projetos e buscar recursos.

Outra característica da visão social do desenvolvimento perceptível na fala dos gestores é o **atendimento às necessidades básicas da população em educação e saúde**. Essa característica é apresentada pelo EP3 da seguinte maneira: “acredito que, quando falamos em desenvolvimento, o que nós falamos é a parte social: educação. Setor prioritário de qualquer administrador deve ser a saúde e a educação; se não fizer isso, não terá desenvolvimento.”

Essa compreensão social do desenvolvimento é compartilhada pelo gestor EP8, quando declara priorizar essas características na sua visão de desenvolvimento:

“Bom, olha, eu elejo como prioridade tudo: a saúde é prioridade, sem limite; a educação, sem limite também. Eu vejo assim: que o município, para ser desenvolvido, precisa de tudo um pouco, mas essencialmente educação de primeira qualidade. Educação é fundamental.”

O gestor EP9 acredita que a educação tem um papel para além da sala de aula e do ensino formal, já que pode contribuir para o desenvolvimento por meio da difusão de novas culturas, assim se expressando: “considero que desenvolvimento é educação para proporcionar uma cultura de empreendedorismo.”

A cultura também é o tema central na percepção do ETE8: “Desenvolvimento [...] primeiro eu acho que é cultura. Na educação é que tem que investir, porque a gente pode ver,

que onde se investe em cultura e educação, se instalou indústrias de tecnologia mais avançada e mais desenvolve a qualidade de vida.”

Já o gestor EP12 entende que o ensino formal é grande fonte para a geração de desenvolvimento: “olha, um município desenvolvido, pra mim, começa principalmente com a educação. Vejo assim: que um município que não tem início em uma creche, pré-escola, ensino fundamental, passando para o médio [...] eu não vejo como ter desenvolvimento.” Também enfatiza a importância de ações fora da sala de aula como forma de promover o desenvolvimento, ao apregoar a realização de “atividades extra-classe como nas áreas culturais de música e canto; algumas atividades paralelas para as crianças que estão fora da sala de aula. “

A educação como caminho para o desenvolvimento é enfatizada pelo entrevistado EP13: “em primeiro lugar, eu entendo que a pessoa tem que ter educação. Se ela tem uma formação ela tem uma outra visão para conseguir o desenvolvimento [...]. Esse é o caminho para o desenvolvimento do município.”

Nessa mesma linha, o ERH4 entende desenvolvimento como sinônimo de educação, ao afirmar que “desenvolvimento é a educação da população. Isso é o principal.”

A importância da educação e da cultura para o desenvolvimento está presente também na fala do ETE12: “para mim, desenvolvimento é educação; escolas com bons profissionais. É a cultura do povo. Eu acho que o povo tem que ter cultura.”

Para o EP6, educação e saúde estão relacionadas à melhoria de **qualidade de vida**. Esse gestor tem uma compreensão de que o mero investimento em infra-estrutura não gera desenvolvimento e defende uma proposta centrada na ação social:

[...] uma estrutura na área de saúde, educação, área social, desenvolvimento quer dizer melhoria na qualidade de vida da população, porque se nós pensamos apenas em crescimento como construção de prédios, prédios, concreto, concreto, pra mim, não é desenvolvimento. Quem tem que sentir o desenvolvimento é o ser humano.

O ERH12 entende que, além do investimento em estrutura física, o município deve se preocupar com as questões sociais: “não adianta uma cidade ser bem estruturada e o nível da população não. [Desenvolvimento] é tudo, desde a parte social tem que ser com saúde, educação.” Esse pensamento é compartilhado pelo ERH9, quando afirma que desenvolvimento “é qualidade de vida da população”.

Também para o ERH5, desenvolvimento está ligado à qualidade de vida e à cultura: “bom, podemos dizer que desenvolvimento é buscar novos métodos que possam desenvolver nossa caminhada, a nossa qualidade de vida, aplicar na nossa cultura.”

Essa associação entre desenvolvimento, via visão social, na sua característica de proporcionar maior qualidade de vida, é percebida na preocupação com o atendimento de necessidades de sobrevivência pelo ERH6, ao declarar que um gestor público favorece o desenvolvimento “se conseguir proporcionar ao município boas condições de sobrevivência, de desenvolvimento pessoal e não só de crescimento [...] Solucionar isso para os moradores.”

Qualidade de vida, geração de renda e educação, por vezes, mesclam-se na fala dos entrevistados, como no caso do ERH7:

[...] desenvolvimento é qualidade de vida de forma geral. É melhorar a renda; é uma educação compatível com os anseios da população; é uma escola pública para o pessoal que tenha condições e que seja direcionada ao campo profissional para as pessoas que querem seguir lá na frente. O mais é qualidade de vida da população, educação, saúde, lazer, turismo essa coisa do desenvolvimento.

Essa integração mencionada também é perceptível na fala do ERH9 quando define desenvolvimento como “qualidade de vida, saneamento, saúde e educação.” Da mesma maneira, o ETE7, detém essa percepção:

[...] desenvolvimento, eu acho que seja, a preocupação que o setor público deve ter com um fato de fundamental importância na vida da comunidade. Aí vai toda qualidade de vida. É a preocupação com a saúde, com a higiene, com os serviços urbanos como a limpeza das ruas, a coletas de lixo o fornecimento água potável, a

própria telefonia. A prefeitura deve incentivar e investir para que a população tenha acesso, pois isso vai melhorar a qualidade de vida e o desenvolvimento.

O ETE11 igualmente integra educação e saúde na sua percepção de desenvolvimento: “um município desenvolvido, é um município que tem em primeiro lugar em bom nível educação e tem atendimento e ação voltada à saúde.”

A percepção do desenvolvimento em sua visão social já se faz sentir entre os gestores entrevistados, sobretudo no que se refere à educação e à saúde. A mesma ênfase não se percebe em relação à visão ecológica que aparece somente em seus aspectos mais periféricos.

#### 4.3.3 A visão ecológica recém se insinua

Em relação à visão ecológica, os entrevistados citaram apenas uma de suas características secundárias: **o embelezamento do espaço** público local e regional. Mesmo assim, essa característica da visão ecológica foi citada somente por um gestor.

O **embelezamento** do espaço público local e regional aparece na fala do ETE13 ao atribuir importância à aparência, ou seja, a cidade precisa ter uma boa apresentação visual para que se perceba desenvolvimento: “basicamente através das estruturas que se apresentam no município; no próprio embelezamento da forma física e até a própria forma de apresentação do município. Essa [forma] demonstra que tem tendência ao desenvolvimento.”

Em nenhuma outra fala dos entrevistados foi possível extrair qualquer preocupação com o meio ambiente. A sua percepção de desenvolvimento sempre recaiu para uma abordagem antropocêntrica.

#### 4.3.4 A visão integrada começa a emergir

Apesar da fraca (quase nula) incorporação da questão ambiental na visão de desenvolvimento dos respondentes, foi possível identificar algumas marcas da visão integrada. Nela, as características mais percebidas pelos gestores foram:

- a) a **articulação e integração das perspectivas ecológica, social e econômica;**
- b) a **participação social** na escolha e na gestão dos projetos de desenvolvimento;
- c) a **formação de redes e parcerias** públicas e privadas.

Quanto à **articulação e integração das perspectivas ecológica, social e econômica**, ela se manifesta na percepção do gestor EP7 quando afirma que “só se alcança o desenvolvimento quando se consegue um equilíbrio entre as áreas: social, econômico, cultural e ambiental.” Ou, ainda, na definição do ETE4 dos elementos que compõem o desenvolvimento: “são vários os fatores, não falamos apenas na área industrial, é agricultura, cultura, é a saúde, a educação, a segurança. É conseguir gerar, aumentar o número de empregos, da renda para o município.”

A característica **participação social** na escolha e na gestão dos projetos de desenvolvimento está presente na fala do gestor EP2, quando assim se expressa: “desenvolvimento, eu acho, que depende muito do povo, o povo não pode ser dependente do poder público, ele deve andar o seu caminho, participar das decisões.”

Quanto à **formação de redes e parcerias** públicas e privadas, o entrevistado EP11 considera muito relevante, pois:

[...] para o desenvolvimento, precisa de ações com parceiro, né. Juntamente até com a parte política e a empresarial aqueles que realmente estão motivados a investir no município, porque isso vem do interesse de todos, automaticamente isso vem a contribuir para o desenvolvimento.

Esse aspecto também é enfatizado pelo EP2 ao afirmar que, para promover desenvolvimento, é necessário “ter envolvimento dos órgãos da prefeitura e das instituições que têm no município”, apontando para a necessidade da formação de redes interorganizacionais, integrando os setores da prefeitura entre si e ou as diferentes entidades, programas e projetos.

A análise dos dados obtidos nas entrevistas aponta para uma tendência a perceber desenvolvimento como sinônimo de crescimento numa visão, sintetizada neste estudo, como econômica.

#### **4.3.5 Uma preferência pela visão econômica do desenvolvimento na região da AMMOC**

Na análise dos dados obtidos, é possível observar uma tendência, entre os entrevistados, a preferir a visão econômica e a social para expressar sua concepção de desenvolvimento. Essas duas visões são as que mais se evidenciam na fala dos gestores entrevistados (Gráfico 3).

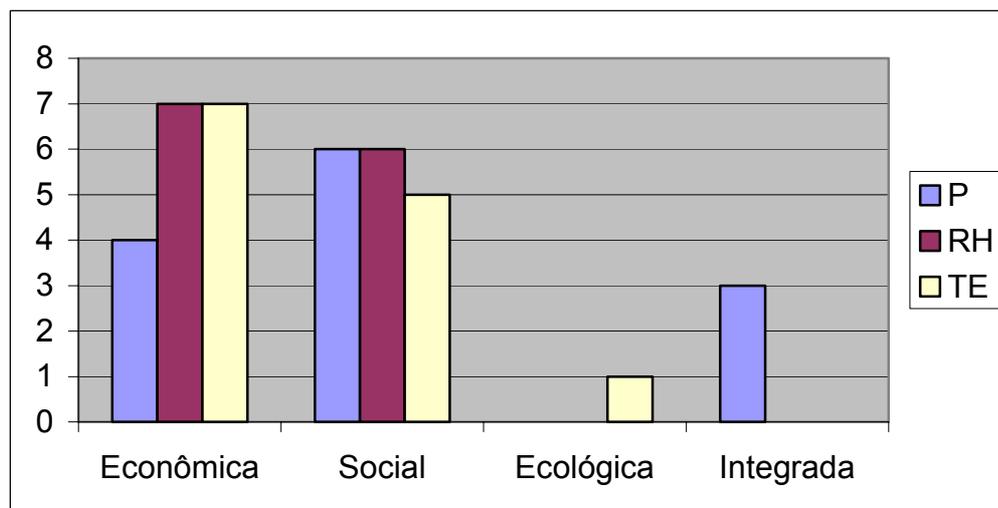


Gráfico 3 – Percepção dos entrevistados acerca de desenvolvimento

Na percepção desses gestores, a visão econômica do desenvolvimento se traduz em defesa da solução industrialista, do crescimento econômico e do investimento em infraestrutura, manifestando uma crença que o desenvolvimento implica em um esforço por trazer indústrias para o município.

Para concretizar esse objetivo, os entrevistados apontaram a fórmula da criação, por lei, de distritos industriais. Na percepção deles, esses distritos são áreas do espaço urbano cedidas pela municipalidade para pessoas ou empresas que lá pretendam se instalar. Essa concepção de distrito industrial não sugere nenhuma perspectiva de colaboração ou integração entre as empresas nele alocadas e, muito menos, considera as vantagens socioeconômicas, ambientais e territoriais dessa instalação para o território. Trata-se de uma possível aglomeração de empresas, numa área destinada para tal fim, com amplo apoio do poder público.

A saída economicista, outra tendência entre os entrevistados, pressupõe que, ao se garantir uma economia estável para o município, serão garantidos, automaticamente, benefícios para toda a população. Essa abordagem dá primazia aos aspectos econômicos, não considerando a integração de outras características do desenvolvimento tais como a questão

ecológica, a social, a política e a cultural e exclui da análise os aspectos condicionantes do contexto econômico nacional e internacional.

Os gestores também tendem a ter uma visão social do desenvolvimento, manifestando-se a favor das suas características de geração de emprego e renda, de assistência às necessidades básicas da população e de melhoria da qualidade de vida do cidadão.

De acordo com Nogueira (2003), a mudança em direção ao desenvolvimento depende da percepção que se tem acerca de qual é o principal problema de um determinado território. De acordo com a percepção dos entrevistados, o maior problema de seu município é a falta de emprego (12 citações). Observa-se, no entanto, que 11 entrevistados responderam a esse questionamento, declarando não saber qual seria o maior problema de seu município (TABELA 4). Se conhecer o problema é parte da solução, tem-se então um primeiro obstáculo ao desenvolvimento: os próprios gestores não têm esse conhecimento.

O problema da baixa arrecadação foi citado apenas pelo segmento prefeitos, num total de 5 citações. A falta de recursos gerada, segundo eles, por essa baixa arrecadação é um grande problema para o município, visto que não se consegue fazer frente aos gastos públicos necessários para a satisfação das necessidades do cidadão.

Tabela 4 – Maior problema do município, segundo a percepção dos entrevistados

<b>Maior problema do seu município</b>	<b>Quantidade de Citações</b>
Falta de emprego	12
Baixa arrecadação	5
Grande número de estradas rurais	1
Dependência de uma grande indústria	1
Grande número de estradas rurais	1
Falta de crescimento industrial	1
Topografia acidentada do município	1
A população não entende as atitudes do gestor público	1
Falta de saneamento	1
Crescimento desordenado	1
Falta de compromisso dos políticos	1
Falta de um hotel na cidade	1
O município não tem problemas sérios	1
Não sabe	11
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>

Agregada a esse problema percebido pelos prefeitos apareceu sua discordância com os atuais termos do pacto federativo, sobretudo no que se refere à repartição dos tributos entre a união, os estados e os municípios.

Embora haja forte preocupação com a falta de emprego, a característica da visão social do desenvolvimento mais citada foi o atendimento das necessidades básicas da população, nas áreas da educação e da saúde. Considerando-se que todos os municípios são obrigados a destinar 25% de sua receita para a educação básica e 15% para a saúde, desde a Constituição de 1988, é de se supor que o princípio da legalidade tenha provocado um efeito pedagógico conscientizador sobre a priorização para essas duas áreas.

Além da obrigação legal dessa destinação de receita, os órgãos de fomento e as fontes financiadoras, tais como o Banco Mundial, têm condicionado, nas últimas décadas, a liberação de recursos ao investimento dos municípios em educação e saúde.

Quanto à possibilidade do poder público municipal interagir com outras organizações para promover o desenvolvimento regional, a maioria dos entrevistados entende que a prefeitura interage com organizações, tanto públicas quanto privadas. Contudo, acreditam que

não se trata de interação sistemática. Tendem a perceber essa interação como ocasional e sem planejamento, caracterizando-a como uma ação reativa diante das circunstâncias e, principalmente, apenas respondendo à oferta de pacotes prontos formatados por esses possíveis parceiros.

Observa-se que 41% dos entrevistados declararam que essa interação é ocasional (Gráfico 4).

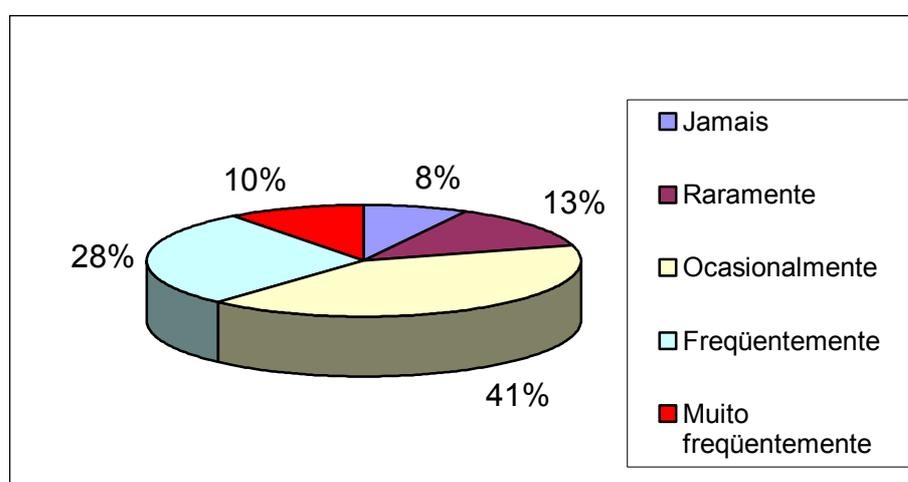


Gráfico 4 – Interação da prefeitura com outras organizações para promover o desenvolvimento

Admitindo que há interação para o desenvolvimento, mesmo que ocasional, quando os entrevistados foram solicitados a citar exemplos dessa prática, somente alguns prefeitos souberam fazê-lo, citando, pela ordem, as seguintes organizações com as quais julgam interagir:

1. SEBRAE.
2. Universidades.
3. Associações comerciais.

Nenhum dos ERH ou dos ETE soube citar com qual organização acontece uma possível interação. Se ela ocorre na prática, carece de disseminação dentro da própria administração pública, já que o conhecimento acerca dessas parcerias não vai além do domínio restrito do prefeito. Novamente se observa que os servidores públicos parecem estar alienados do processo, não tendo visão integral da administração do município.

Além de averiguar se há esforço por estabelecer parcerias externas, a pesquisa visou identificar se há estímulo para parcerias internas, no sentido de motivar os servidores públicos para que participem nos esforços para o desenvolvimento sustentável. Observou-se que 54% dos respondentes consideram que a organização pública estimula seus funcionários a participar, seja no planejamento, seja nas ações pró-desenvolvimento (Gráfico 5).

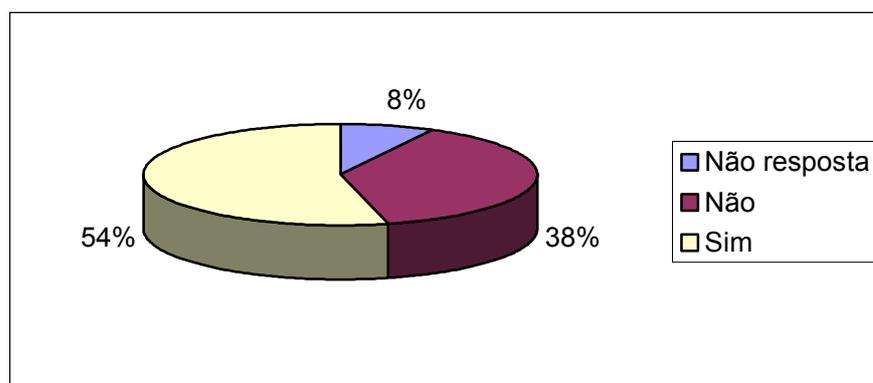


Gráfico 5 – A organização estimula os funcionários a participar nos esforços pelo desenvolvimento sustentável

Esse estímulo acontece, de acordo com os entrevistados, principalmente pela iniciativa do prefeito que, em reuniões e palestra com os servidores, faz o chamamento à participação. Não há nenhum procedimento sistemático para fazer essa convocação, ficando a mercê da vontade do prefeito (Tabela 5).

Tabela 5 – Maneira pela qual a organização estimula os funcionários a participar nos esforços pró-desenvolvimento

<b>Estímulo à participação no desenvolvimento</b>	<b>Qt. Cit.</b>	<b>Freq. %</b>
Contato pessoal do prefeito com os funcionários	5	12,5
Em palestras e reuniões feitas pelo prefeito	13	32,5
Cobrança direta de resultados aos funcionários	2	5,0
Desconhece a maneira	20	50,0
<b>TOTAL CITAÇÕES</b>	<b>40</b>	<b>100,0</b>

Outro aspecto que foi investigado, muito caro a qualquer processo de desenvolvimento territorial, foi a existência ou não de planejamento estratégico para o desenvolvimento. A tendência é perceber que não há esse tipo de planejamento, conforme dados apresentados no Gráfico 6.

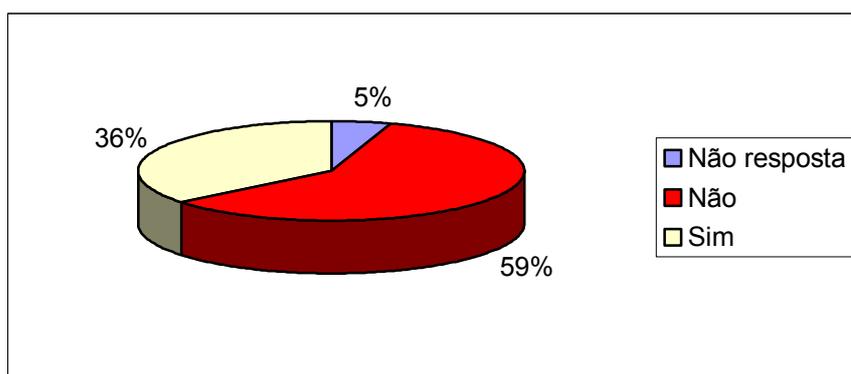


Gráfico 6 – Existência de planejamento estratégico para o desenvolvimento

Nesse aspecto, os entrevistados, em sua maioria (59%), declararam que não há planejamento de longo prazo, que tenha uma visão estratégica construída a partir da análise de cenários e de dados da realidade municipal e que contemple, para sua elaboração, gestão e avaliação a participação popular. Apontaram, conforme será descrito mais adiante, que o que existe é a forma de planejamento determinada por lei: o Plano Plurianual (PPA). Contudo, enfatizaram que ele não é, na sua visão, nem estratégico e nem participativo. Alguns entrevistados declararam que a falta de continuidade que acomete as prefeituras quando há

uma mudança de prefeito prejudica o município, deixando-o sem rumo para seu desenvolvimento, justamente por não haver planejamento de longo prazo.

Para examinar mais de perto essa relação entre desenvolvimento e administração pública municipal, passa-se, a seguir, a relatar a percepção acerca de administração pública.

#### 4.4 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS DA REGIÃO DA AMMOC ACERCA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para contextualizar a percepção dos entrevistados acerca de administração pública, fez-se necessário, neste bloco, uma breve descrição dos arranjos políticos e institucionais historicamente construídos na região da AMMOC.

O município de Joaçaba foi criado em 1917 com o nome de Cruzeiro. Naquele período de criação, todos os municípios da atual região da AMMOC, com exceção de Erval Velho,<sup>93</sup> pertenciam a Joaçaba. Portanto, observando a trajetória da administração pública em Joaçaba, verifica-se a trajetória da região do Meio Oeste catarinense.

Essa região seguiu de perto as práticas da administração pública brasileira em relação aos vícios do patrimonialismo e às disfunções da burocracia. Dessa forma, o cenário político de Joaçaba repetia aquele predominante no estado de Santa Catarina e o no governo central brasileiro, com raras exceções. Os prefeitos municipais procuravam fazer uma administração calcada na lealdade e na amizade pessoal com os grandes mandatários da nação.

Essa prática foi utilizada desde os primeiros prefeitos, tais como o Coronel Passos Maia que, no ano de 1936, por ser amigo pessoal do Presidente Washington Luiz e do

---

<sup>93</sup> Erval velho pertencia ao município de Campos Novos.

Ministro Vitor Konder, conseguiu que eles visitassem Joaçaba. Os resultados dessa visita foram imediatos e se concretizaram na construção da ponte Emílio Baungarten sobre o Rio do Peixe (SILVA, 1950).

No depoimento do prefeito Newton da Luz Macuco,<sup>94</sup> também se observa o uso desse expediente quando assim se expressa sobre a linha política que adotou no seu mandato: “seguíamos muito de perto o critério da administração Nereu Ramos, de quem tínhamos a honra de ser delegado direto” (SILVA, 1950, p.192).

Consoante com a política nacional, os primeiros gestores públicos de Joaçaba foram interventores impostos pelo governo estadual e federal, de acordo com seus interesses em garantir o alinhamento do interior aos centros decisórios do país. Esses primeiros gestores tinham um alto nível de escolaridade já que a participação na política era um privilégio da elite letrada.

A partir do final da década de 1940, os interventores oriundos de fora da região foram sucedidos por residentes que eram, em sua maioria, donos de indústrias, comerciantes bem estabelecidos e profissionais liberais, sempre afinados com os ideais da linha política hegemônica no governo estadual e nacional.

Observa-se que a maioria dos prefeitos da região, até o início da década de 1970, tinha nível superior, sendo formados nas mais diferentes áreas do conhecimento, com predominância para o bacharelato em Direito. Após os anos 1970, houve uma queda no nível de escolaridade desse segmento, fator esse que vem sendo lentamente alterado nos dias atuais, embora a região ainda esteja abaixo da média nacional de escolarização dos prefeitos, como já foi apresentado.

É possível que o recente aumento dos níveis de escolaridade entre os prefeitos seja consequência tanto da universalização do acesso ao ensino, quanto resultado de um

---

<sup>94</sup> Newton da Luz Macuco foi prefeito de Joaçaba no ano de 1946.

movimento crescente de controle social exercido pelas comunidades sobre a administração pública. Esse controle social tem forçado o aumento dos padrões de escolaridade para o exercício da função pública, sobretudo para as funções eletivas. Por outra parte, a maior participação da população na atividade política fez com que o exercício do cargo de prefeito passasse a ser possível também a pessoas oriundas de classes populares.

A região de Joaçaba (AMMOC) teve grande importância no cenário político catarinense até o final da década de 70. Nesse período, Joaçaba era um centro regional alcunhado de “porta do Oeste”, chegando a ter forte representação política tanto no legislativo estadual quanto no federal. Em Joaçaba, estavam instaladas sucursais de órgãos estaduais e federais de diferentes setores da administração pública direta e indireta (TESSER, 2005).

Com o avanço das comunicações e a melhoria no sistema de transportes, regiões antes inóspitas se desenvolveram, sobretudo o Oeste catarinense, deixando o Meio Oeste sem o seu papel de entreposto. Joaçaba e região perderam importância política no cenário estadual. Esse desprestígio foi agravado pela crise econômica que vinha se instalando, desde meados dos anos 1960, devido à mudança da fronteira agrícola do Meio Oeste para o Sudoeste do Paraná. Esses fatores conjugados levaram a uma diminuição da população oestina, cujas grandes parcelas se transferiram para outros centros de produção agrícola.

Dessa maneira, a região passou a perder representatividade política, já que diminuiu o número de eleitores, e isso ocasionou um menor poder de negociação ante os governos estadual e federal.

Esse cenário de uma região que já conheceu o dinamismo socioeconômico e político e agora atravessa um momento crítico no seu desenvolvimento, serve como pano de fundo para a leitura da percepção dos gestores entrevistados sobre sua visão do que seja administração pública.

A percepção dos entrevistados está condicionada pelos seus modelos mentais cristalizados depois de longa convivência num meio sociopolítico muito impregnado pelas marcas dos modelos tradicional e burocrata. Os valores religiosos internalizados no período da colonização tais como o respeito à tradição e a obediência contribuem para essa disposição a atender os dispositivos da abordagem burocrática.

#### 4.4.1 As permanências do velho modelo patrimonialista

Dentre os modelos de administração pública que parecem nortear as percepções dos gestores públicos da região da AMMOC, o modelo tradicional do patrimonialismo se faz notar.

O **personalismo**, uma das facetas do patrimonialismo, caracterizado pela ênfase nas habilidades pessoais do mandatário, atribuindo à sua vontade pessoal grande poder, é perceptível na fala de alguns gestores entrevistados. O EP8, ao ser indagado sobre os elementos que considera fundamentais para a administração pública, destacou como central a existência da vontade do prefeito: “Ele tem que ter um domínio de tudo e, acima de tudo, ter vontade de decidir.” Na mesma linha, o EP9 destaca a “humildade” do gestor como virtude pessoal imprescindível para uma boa administração pública, enquanto o ETE5 defende que “Fundamental, em primeiro lugar, é a honestidade,” visão essa compartilhada pelo ERH9.

Observa-se que os entrevistados se referiram ao prefeito. Seu entendimento é o de que, se o primeiro mandatário tiver essas virtudes, haverá boa administração pública no município.

Outros sinais de patrimonialismo podem ser percebidos pelo uso dos bens públicos como se fossem monopólio pessoal dos atores políticos, como aquele observado na prática

relatada na NC7: “mostrou-me ainda uma divisória num canto de sua sala que tirava totalmente a luz natural do recinto. Perguntei o que seria, ele me disse que as divisórias foram colocadas ali para acomodar na saleta formada, um dos assessores do prefeito em cargo de confiança.” Nesse caso, espaço privilegiado daquele setor foi destinado a uma pessoa em cargo de confiança enquanto que os servidores efetivos, inclusive o entrevistado, ficaram expremidos no restante da sala e sem iluminação natural.

O personalismo também é sentido no trato pessoal das questões públicas favorecendo o fortalecimento da crença de que o que resolve os problemas é o poder pessoal do prefeito.

Outras aparições do patrimonialismo serão apresentadas no decorrer deste estudo, principalmente porque, por vezes, estão acopladas à práticas mais afetas ao modelo burocrático.

#### 4.4.2 A abordagem burocrática tem força

Dentre as características da burocracia, as citadas foram:

- a) a **especialização do serviço**;
- b) a **eficiência**: fazer mais com menos e fazer o que se espera que se faça naquela função;
- c) o **foco nos controles**;
- d) o **legalismo**: obediência restrita às leis e aos estatutos;
- e) a **disciplina** e a **impessoalidade**: tratamento igual para todos.

A percepção de que a abordagem burocrática é a mais adequada à administração pública, está muito presente na fala dos gestores entrevistados. Destaca-se a característica **especialização do serviço** como uma, dentre as demais do modelo burocrático, citada pelos entrevistados. Nesse sentido, o EP1 assim se expressa:

É importante o assessoramento de pessoas competentes e com conhecimento da coisa pública. Daí, que isso aí, infelizmente, não acontece com muitas pessoas. Às vezes, a tua visão inicial é uma e no decorrer da teu mandato você vai ver que cometeu algum erro até na escolha de certas pessoas e que fica comprometida aí até a tua administração e não tem como.

Essa visão é compartilhada pelo ERH10, ao afirmar que a administração pública deve envolver “pessoas realmente capacitadas que venham trabalhar em prol do município. [Pessoas que] Administram bem os recursos.”

A especialização, na visão do EP6, requer, sobretudo, conhecimento da área específica na qual se atua. Ele percebe que, para a administração pública, é necessário “primeiro conhecimento. A pessoa tem que ter conhecimento e estar bem assessorado, o que não é fácil, hoje em dia, de acontecer isso, né.” Para o ERH1, esse conhecimento deve ser adquirido, “pois a gente vê que as pessoas não têm conhecimento na função que vão atuar. Tem que aprender!”

O conhecimento também é enfatizado na percepção do ETE4, quando se refere ao gestor maior da prefeitura: “ele, para ser prefeito, deve ter no mínimo conhecimento na área pública. Muitos só trabalharam na área privada e vão para a pública. Tem muita diferença, não é o mesmo sistema.”

Para o gestor ERH13, o conhecimento é muito relevante para a administração pública:

Olha, a gestão pública, é que nem eu falei no início ali: tendo de ter gente capacitada pra ter alguma coisa, pois não adianta fazer um concurso público ali e para pegar aqueles funcionários que não têm capacidade pra infrentá esta gente. Porque é bem diferente da área privada [...] Em primeiro lugar, tem de ter um pouco de estudo. Tem gente aí sem instrução [...] Porque tu veja bem, saiu da [cita

a empresa x], acostumado trabalhar numa indústria. Na administração pública, querem tocar o serviço do mesmo jeito de uma indústria! Eu não vou conseguir nunca, tem que se acostumar com o jeito, senão não vai ser ninguém.

Esse entrevistado reforça também a afirmação encontrada na literatura de que há diferenças entre a administração pública e a administração privada, seja em relação aos fins (interesse público x lucro), seja em relação aos meios (transparência x sigilo).<sup>95</sup>

Além do conhecimento, os gestores apontam outra forte característica da abordagem burocrática, a **eficiência**, como elemento importante para a administração pública. Para o EP1, o gestor público tem como preocupação central a gestão de recursos escassos, e cita o caso de sua administração:

[...] a gente tem uma dificuldade, pois temos um município muito grande em extensão territorial e não tem nenhuma indústria de base que nos desse uma segurança um pouco maior em termos de arrecadação. Nós temos hoje aqui no município cerca de 5% da renda oriunda de tributos municipais. Temos pouco recurso pra muito serviço.

Essa busca de recursos é uma preocupação constante do gestor EP11: “A gente vê pelo nosso município, que a partir de certos anos a coisa anda como deve ser, a administração foi atrás, lutou junto aos órgãos competentes e conseguiu verbas para o desenvolvimento.”

Administrar recursos também é essencial para o EP12, pois considera que o dever primeiro do gestor é “administrar o dinheiro público da maneira que é administrado no setor privado, [...] tem que controlar tudo, pois existe uma escassez de recursos e uma demanda de anseios, de pedidos, que a comunidade espera.” Essa percepção é compartilhada pelo ERH2, ao afirmar que a tarefa central da administração pública é “alavancar financeiramente o município.”

A eficiência, entendida como gestão de recursos, está presente na fala do EP13, da seguinte maneira: “Eu entendo que a gente tem que cuidar o máximo do que o município

---

<sup>95</sup> Essas diferenças foram esquematizadas e se encontram no Quadro 3, na p. 67

arrecada e tem que aplicar bem esses recursos para conseguir o desenvolvimento do município.”

A seriedade no trato com os recursos públicos também é apontada. O ERH5 acredita que o gestor deve se preocupar e “saber quando se tem valores para serem gastos e aí um planejamento efetivo para a realização de despesas com seriedade, com honestidade.”

O ETE11 partilha dessa preocupação e apregoa a eficiência na geração de recursos próprios para o município. Na visão dele, isso é necessário, pois as outras esferas de governo não repassam o que seria devido ao município:

Para uma boa gestão pública, eu acho que tem que ter ações rápidas internas para criar leis e atos que gerem receitas, receitas próprias, porque o município depende muito dos repasses estaduais e federais, que não vem acontecendo, como é o caso do transporte escolar, que o estado não repassa nada ao município, e outros gastos que foram municipalizados, gastos na saúde, educação, agricultura, em resumo, atendimentos ao cidadão com ônus sempre para o município.

Também o gestor ETE2 entende que o cuidado com recursos é sinônimo de boa administração pública. Assim se expressa:

Olha, na nossa área, se considera que uma boa administração é saber aplicar bem os recursos. Então, como já trabalhei na área de tributação, eu acho que sempre deve haver justiça fiscal, deve haver procedimentos padrões sem nunca abrir exceções, e fazendo isso naturalmente a administração pública terá verbas para investir para tudo de um modo geral.

O **foco nos controles**, outra característica central na composição do conceito de burocracia, aparece na fala dos entrevistados, como controle de custos, à mesma maneira como é feito na iniciativa privada. Observa-se isso na declaração do EP2:

Eu penso que a administração pública é boa, quando você faz administração parecida com a privada, com controle de custos. A gente vê que hoje melhora a arrecadação. A administração pública deve se preocupar com a arrecadação para fazer investimento, com uma visão empresarial.

O controle parece ser uma das marcas mais relevantes da administração pública na percepção do ETE8:

Primeiro ele tem que, no caso, o município, tem que fazer um investimento do tamanho da sua receita. Não adianta dar um passo maior do que a perna. Uma que a lei já não permite mais, e outra, que os fornecedores não vão mais receber ou não se tem condições de pagar o salário, daí é pior. O bom gestor tem que saber escolher o bom investimento, que traga retorno para o município.

Controlar os recursos para o município é o elemento central da administração pública para o ETE7, que defende que esse controle seja feito de maneira empresarial:

A ampliação dos recursos públicos deve ser administrada com muita serenidade; eu acho que o dinheiro público é como se fosse uma empresa privada, onde se mede cada real que é gasto, sempre em benefício da coletividade e não da individualidade. Qualquer recurso que você gasta deve ser empregado na coletividade. Você fazendo isso consegue dar uma boa saúde, higiene, educação. Eu acho que é por aí.

Também para o gestor ETE6, o administrador público deve, “Antes de mais nada, gastar menos do que arrecada”, para assim ter “uma boa administração pública.”

Outra característica da abordagem burocrática também está presente na fala dos entrevistados. Trata-se do **legalismo**, expresso na obediência restrita às leis e aos estatutos, constituindo-se no fim último da administração pública. Essa visão é destacada na percepção do EP5, ao afirmar que o mais importante na administração pública é “conhecer as leis, da parte jurídica.” Percepção essa compartilhada pelo ERH4, ao afirmar que o essencial na administração pública é “conhecer a legislação.”

Além de conhecer as leis, o ERH11 enfatiza que é necessário “seguir bem as leis, porque se seguir as leis, você não tem erro, né?”. Essa percepção é reforçada pelo ERH8, ao declarar: “acho que na administração pública tem que saber fazer a coisa certa, nem sempre se faz a coisa certa, mas procurar fazer dentro das leis, dentro do que é certo.”

Para *fazer a coisa certa*, exige-se do gestor público **disciplina**, mais uma das características inerentes ao modelo burocrático. Essa disciplina aparece na fala dos entrevistados como “organização, pontualidade e seriedade no trabalho” (ERH3 e ETE 9). O gestor ERH3 salienta que o gestor público “Tem que ser organizado em todos os setores; tudo certo, tudo organizado.” Já, para o ERH1, essa disciplina deve ser exercida pelo prefeito ao exercer um “controle da turma”, isto é, dos servidores municipais.

Também a **impessoalidade**, marca registrada do modelo clássico da burocracia, faz-se presente, na percepção dos gestores, como elemento fundamental para a administração pública. O RH6 assinala a impessoalidade por meio da imparcialidade, defendendo que, na área pública, deve-se ter “primeiro imparcialidade, respeito para com todo mundo.”

O ERH12 também entende que a impessoalidade deve nortear a compreensão da administração pública: “Eu acho que essa visão que tem que ter de não priorizar alguns lados apenas por questões políticas, mas priorizar sim o que é necessário e realmente ser todos iguais. Apesar de que, em cidade pequena, isso é bem agravante, mas...”

Embora a abordagem burocrática venha se delineando como a favorita para a maioria dos gestores públicos entrevistados, parece começar a surgir uma percepção favorável a alguns dos pressupostos da NAP.

#### 4.4.3 A Nova Administração Pública (NAP)

A mudança nas preferências dos gestores públicos de um estilo de gestão tradicional ou burocrático em direção a um outro focado na dinamização de políticas públicas para o

desenvolvimento, embora pouco expressiva, aparece na leitura da percepção dos gestores entrevistados.

Nesse sentido, as características da abordagem da NAP relatadas pelos gestores foram:

- a) os **arranjos em rede**: integração de projetos, de ações, de instituições e de pessoas;
- b) criar e manter mecanismos de **participação** do cidadão;
- c) o **foco nas necessidades do cidadão**;
- d) a elaboração, gestão e avaliação de **planejamento estratégico participativo**;
- e) a **gestão do entorno político**.

No conjunto da abordagem da Nova Administração Pública, alguns entrevistados percebem que os **arranjos em rede** e a criação e manutenção de mecanismos de **participação** do cidadão são características essenciais da administração pública, como cita o EP3, quando defende que o gestor público, deve:

[...] principalmente, ser o animador das ações conjuntas com o comércio, a indústria, com as entidades construídas no município. Porque só o poder público, não viabiliza todas essas coisas aí, por isso, nós estamos abertos a todas as entidades, inclusive aos outros partidos, porque devemos ter a grandeza de depois da política fazer a gestão participativa.

Essa ênfase nas parcerias e na participação também é destacada pelo ERH7, ao enfatizar que o gestor público deve ter a “iniciativa nas parcerias. As próprias audiências públicas, fazer reuniões, descentralizar mais para fazer o que a população quer e precisa.”

O instrumento de participação privilegiado, apontado pelo gestor ETE3, é a audiência pública. Assim se expressa:

O princípio fundamental é a parceria da população. São as próprias audiências públicas, onde o povo leva as necessidades que tem o seu bairro. Então, a gestão pública faz parte de um contexto geral, dentro do município né. Para que isso tenha êxito, a chave principal é a transparência da administração. O crescimento vem através da transparência com a comunidade. O fundamental é a parceria, sem dúvida.

A participação é importante, na visão do ETE12, como forma de detectar as **necessidades do cidadão**. Dessa maneira, afirma que “o município tem que ter um bom conhecimento das necessidades da população.”

Essas necessidades, colhidas por processo participativo, devem ser contempladas quando da elaboração, gestão e avaliação de **Planejamento estratégico participativo**. O gestor EP4 enfatiza que a administração pública “Nos dias de hoje, deve ter uma boa gestão de planejamento com participação; planejar estrategicamente e elaborar projetos, o que é uma dificuldade de toda nossa região. Com essa competência você consegue melhorar qualquer coisa no município.”

Para o EP7, o planejamento deve extrapolar os limites do município e ser concebido de forma participativa para a região, articulando “Planejamento e parceiros; integrando entidades; pensando a região como um todo.”

Esse planejamento, na visão do ETE13, deve ser de longo prazo e direcionado para a ação: “Eu acho que tem que ter um bom planejamento; você ter ele elaborado, com metas a serem desenvolvidas para o município; planejamento numa visão de futuro e não só momentânea.”

Para o EP10, planejamento se traduz em projetos:

[...] acredito que projetos bem definidos e claros promovem o desenvolvimento e tudo é uma cadeia, uma rede sempre; se planejar bem, acontece uma boa gestão. Sempre digo para à minha equipe, que o custo de se fazer um investimento malfeito é bem maior do que se fizer bem-feito, por isso, se tiver que parar para planejar, o custo é até menor. Fazer projeto demora mais, mas é melhor.

A **gestão do entorno político**, outra característica da NAP, também aparece. O ETE10 afirma ser necessário à administração pública:

[...] conciliar a atividade política com a atividade administrativa para que aconteça um desenvolvimento no município. Você precisa ter um bom planejamento administrativo que o agente político é que vai desenvolver. A vontade do administrador deve ser a mesma da comunidade.

Da mesma maneira, para o ETE10, é elemento fundamental para a administração pública a “conciliação entre a atividade política e a atividade administrativa.” Para esse entrevistado, a política e a administração são compatíveis.

Apesar dessas ponderações favoráveis à NAP, o conjunto das percepções dos gestores da região da AMMOC parece aderir majoritariamente à abordagem burocrática de administração pública.

#### **4.4.4 Uma preferência pelo modelo burocrático na região da AMMOC**

No Gráfico 7, observa-se que a percepção dos gestores públicos da região da AMMOC acerca de administração pública tende claramente para a abordagem burocrática.

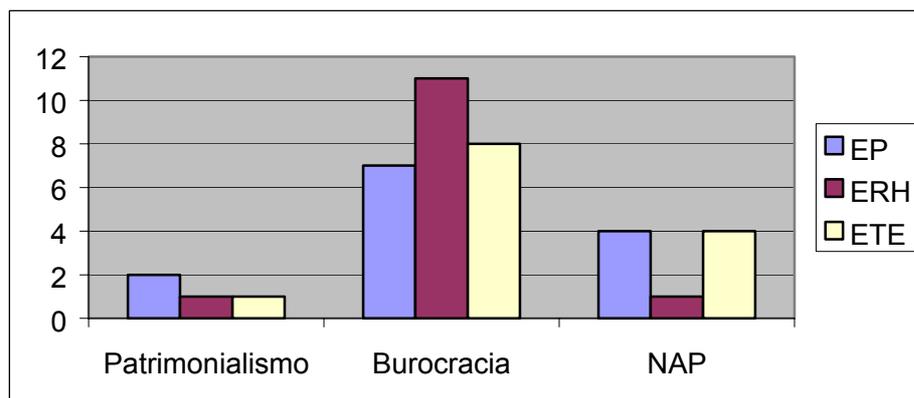


Gráfico 7 – Percepção acerca de administração pública

A opção pela abordagem burocrática é expressa por meio de sua faceta legalista e dos seus critérios de eficiência. Há uma tendência clara entre os gestores de enfatizar a importância da legalidade no que se refere aos atos da administração pública. Confundem-se, assim, os meios com os fins e a obediência à lei torna-se um fim em si mesma.

Dessa arte, a visão predominantemente burocrática desponta entre os gestores públicos da região da AMMOC e, particularmente, é sentida entre os RHs. Possivelmente, essa visão representa um avanço em relação aos costumes patrimonialistas calcados no personalismo, clientelismo e empreguismo. Contudo, a ênfase na racionalidade instrumental burocrática por si só não conduz ao desenvolvimento.

O modelo burocrático pode contribuir para a eficiência dos processos técnico-administrativos, para o controle de gastos e para a impessoalidade na prestação de serviços. Mas, seu formalismo e sua rigidez disciplinar mantêm o gestor atrelado a práticas tradicionais, avesso à mudança e com forte tendência a responder às demandas do cidadão, do alto do *status quo* do modelo burocrático, com um indefectível “não dá”, “não pode”, “a lei não permite”. O resultado dessa crença é a disfunção burocrática, apontada pela literatura, que se traduz em engessamento da máquina administrativa.

Para enfrentar os desafios que a realidade apresenta aos gestores públicos da região da AMMOC, o modelo burocrata pode ser necessário, mas não suficiente. Somente gestores

ancorados em abordagens flexíveis e integrativas conseguem dar respostas mais do que eficientes, eficazes e efetivas, a demandas complexas.

A predisposição dos gestores públicos para o modelo burocrata de administração pública pode ser observada pelo total cumprimento à determinação legal de concurso público para o ingresso no serviço público em cargo efetivo, expresso na Tabela 6 sobre a atual forma de ingresso.

Tabela 6 – Forma de ingresso atual para os cargos efetivos

<b>Forma de ingresso atual</b>	<b>Qt. cit.</b>	<b>Freq. %</b>
Concurso público	39	100
TOTAL de observações	39	100

Nesse caso, segue-se a administração racional recomendada por Weber (1982), no tocante ao ingresso em cargos efetivos. Mas, no que se refere à tomada de decisão, observa-se que quem concentra o poder são os prefeitos (Tabela 7) num movimento que mistura características do patrimonialismo e a racionalidade burocrática, no seu pressuposto de respeito à hierarquia.

Embora os entrevistados, em sua maioria, apontem que os prefeitos tomam decisões em conjunto com os secretários, verifica-se que a vontade do primeiro mandatário tem muita relevância quando se trata de assuntos de maior importância.

Tabela 7 – Como as decisões são tomadas

<b>Como as principais decisões são tomadas na prefeitura</b>	<b>Qt. Cit.</b>
Pelo prefeito	13
Pelo prefeito em conjunto com os secretários	26
TOTAL de observações	39

Dessa maneira, parece haver um considerável peso da vontade do prefeito na tomada de decisão nas prefeituras da região da AMMOC, a partir da análise do ponto de vista dos entrevistados. Age, o gestor maior, “ora atendendo ao que dele esperam os subordinados

(patriarcalismo), ora impondo, com a tradicional aceitação, a sua vontade aos subordinados (patrimonialismo)” (GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 290).

Os entrevistados percebem como normal essa centralização de decisões pelo prefeito, entendendo que esse é o papel que deve ser desempenhado por ele. Essa visão tradicional de que quem manda é o prefeito é um verdadeiro tabu intocável, não só sendo percebida como uma realidade, mas como uma prescrição: deve ser assim. São atribuídas aos mandatários maiores, os prefeitos, “intrínsecas virtudes, que superariam, acreditam os que assim pensam, as dos métodos e processo modernos de administração” (GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 288).

Dessa forma, ilustra-se o processo de legitimação do poder pessoal dos prefeitos, já que o próprio servidor o reconhece como autêntico. Conforme esclarece Guerreiro Ramos (1966, p. 53), à medida que o primeiro mandatário “concentra o poder de decidir e organizar, excluindo dele (*sic*) a maioria dos indivíduos” os servidores públicos acabam por desconhecer tanto os objetivos mais amplos quanto os processos decisórios da gestão pública que fujam ao alcance restrito da sua “repartição” ou departamento. Essa alienação do processo é observada quando do desconhecimento dos entrevistados (exceto dos prefeitos) acerca do que realiza a ADMOC, acerca do planejamento municipal, acerca de parcerias que a prefeitura possa ter, entre outros citados neste estudo.

Nesse sentido, lembra Guerreiro Ramos (1966, p. 54) que, na administração pública, “a visão inteligente dos fatos é tanto mais penetrante quanto abrangiva” e ainda, que “ a divisão do trabalho, tenderá a deteriorar os podêres (*sic*) racionais do homem, se o reduz a mero agente passivo do poder e de decisões.”

Os servidores públicos, mesmo em cargos de chefia como no caso dos entrevistados, tendem a ter uma visão parcial das políticas públicas, dos programas e dos projetos que

norteiam a gestão pública municipal, pois entendem que essa visão abrangente cabe aos prefeitos ou, quando muito, aos secretários.

Essa maneira de ver a administração pública como resultado da ação individual do mandatário, também se reflete na percepção dos gestores, quando perguntados se a organização possui uma forma sistemática e coletiva para obter conhecimentos importantes para sua gestão e para a melhoria contínua. Observa-se que a forma predominante de obtenção de informações nas prefeituras, para 78,5% dos respondentes é de maneira esporádica e individual, ou seja, depende da iniciativa de cada um, sem qualquer procedimento institucionalizado.

Os entrevistados percebem que as prefeituras não possuem um sistema padronizado para capturar, analisar e disseminar informações relevantes, cabendo a cada servidor, em seu setor específico, a busca e a organização de novas informações. Mesmo quando se consegue novas informações, elas não são compartilhadas. Percebe-se que, embora 33% dos entrevistados afirmem que há entre bom e muito bom compartilhamento de conhecimentos dentro da prefeitura, outros 44% consideram que não há nenhum ou pequeno compartilhamento de conhecimentos (Gráfico 8).

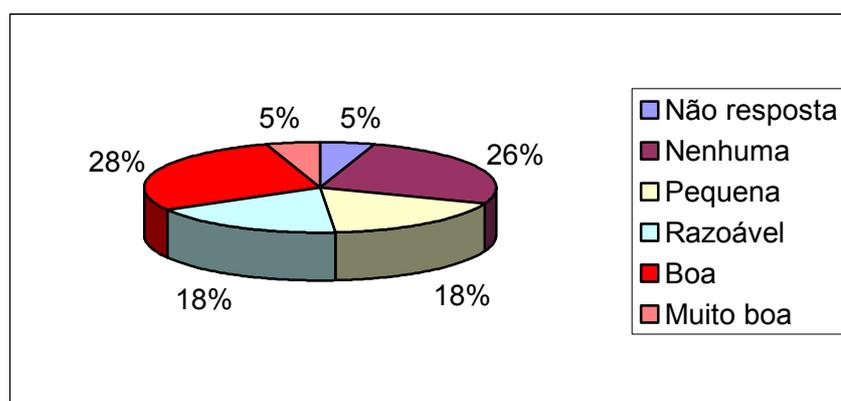


Gráfico 8 – Compartilhamento de conhecimentos

Os entrevistados emendavam nessa resposta o comentário de que entre eles há boa vontade em compartilhar e essa partilha de conhecimentos se dá de maneira informal, entre os colegas de um departamento. Dessa forma, verifica-se na prática o procedimento descrito por Vergara, (2004a) quando afirma que a informação na maioria das organizações públicas é gerada e difundida nos cubículos e, raramente, existe uma política de compartilhamento instituída pela organização.

O expediente burocrático também se faz sentir em relação ao planejamento. A totalidade das prefeituras elabora e executa as formas de planejamento previstas em lei para órgãos públicos: o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. No entanto, quando perguntados sobre a quem cabe a elaboração do planejamento, 28 gestores declararam desconhecer (Tabela 8).

Tabela 8 – Quem elabora o planejamento

<b>Elaboração do planejamento</b>	<b>Qt. Cit.</b>
Prefeito e secretários	4
Consultoria externa	5
Partido do prefeito	1
Audiências públicas	1
Desconhece	28
TOTAL de observações	39

Novamente se percebe o distanciamento desses gestores em relação ao que se passa no conjunto da organização pública e a falta de disseminação de uma cultura de planejamento participativo. É de se supor que se nem mesmo os entrevistados, ocupantes de um cargo de chefia, conhecem quem elabora o planejamento municipal muito menos está informado acerca desse particular o cidadão comum.

A obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal (n. 101/2000) é um avanço importante rumo à sustentabilidade econômica, à medida que “reforça o controle financeiro em uma estrutura até então ignorada de continuidade administrativa e de planejamento global”

(CAMARGO, 2004, p. 44). Contudo, o simples cumprimento da lei não necessariamente gera uma integração de metas e ações e uma maior participação do cidadão.<sup>96</sup>

Embora se verifique que 28 entrevistados declaram desconhecer quem elabora o planejamento municipal, pela Tabela 9, percebe-se que, quanto ao orçamento, há uma clareza maior sobre quem o elabora; 18 entrevistados declaram que é o contador quem elabora a proposta orçamentária.

Nota-se, no entanto, uma disparidade entre a percepção de orçamento e a de planejamento. Os entrevistados entendem que quem faz efetivamente o orçamento são os contadores. Uma vez que esse é o principal instrumento de gestão dos municípios da região da AMMOC, os contadores assumem considerável importância<sup>97</sup>.

Tabela 9 – Elaboração da proposta orçamentária

<b>Quem elabora a proposta orçamentária</b>	<b>Qt. cit.</b>
Contador	18
Audiências públicas	11
Controle interno	1
Colegiado de secretários	8
Desconhece	1
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>

Dois pontos suscitam a reflexão quanto a essa visão dos entrevistados: primeiro que, para eles, parece haver pouco relacionamento entre planejamento e orçamento; segundo que os contadores municipais exercem grande importância já que o orçamento é um dos principais instrumentos de gestão utilizados na região da AMMOC.

Mesmo os que apontaram a existência de audiências públicas, afirmaram que elas se restringem mais à aprovação do orçamento já elaborado pelo contador-chefe do que à possibilidade efetiva do cidadão comum manifestar sugestões ou críticas à proposta

<sup>96</sup> O planejamento governamental, no Brasil, deve obedecer às orientações da legislação orçamentária que determina que o executivo se pautar pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual.

<sup>97</sup> Na AMMOC há, inclusive, um colegiado dos contadores municipais, que se reúne periodicamente para traçar diretrizes para o orçamento municipal conjuntas.

orçamentária. Observa-se ainda que, para os entrevistados, a participação de servidores públicos municipais nessas audiências é entendida (confundida) com legítima participação da sociedade civil. Esse entendimento de que a participação dos funcionários [via de regra convocados] nas audiências públicas seja legítima participação popular é descrito por Paula (2005).

Os entrevistados não demonstram ter clareza do que seja a participação do cidadão, ora afirmando que ela ocorre, ora enfaticamente negando que exista. Essa visão dual é notada em relação ao planejamento, quando a percepção dominante é a de que o cidadão jamais ou raramente participa de sua elaboração (Gráfico 9).

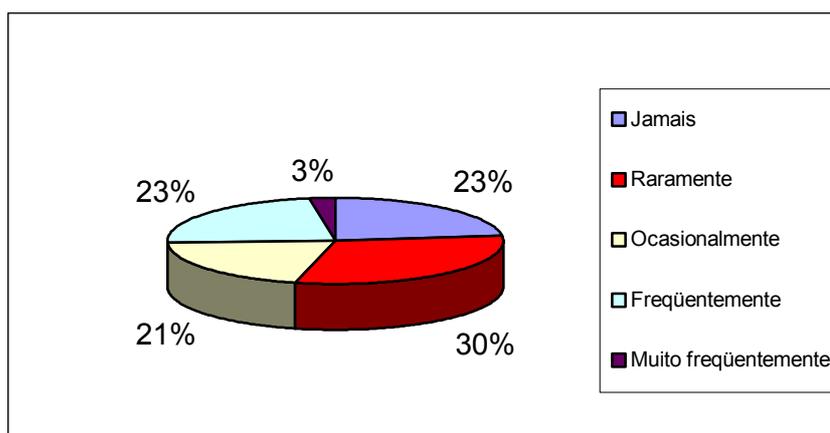


Gráfico 9 – Participação do cidadão na elaboração de planejamento

Quando perguntados sobre as formas pelas quais o cidadão participa da elaboração do planejamento municipal, as audiências públicas foram citadas. Contudo, os gestores alegam que, apesar de insistentes convites, a comunidade pouco comparece. O interessante é observar que, para garantir público nas audiências, os gestores declararam que usam algumas táticas, entre as quais citaram: realização de sorteios e rifas durante as audiências; a obrigatoriedade dos alunos de colégios noturnos do município de participarem (os professores os conduzem

até o local da audiência e fazem chamada) e a convocação de servidores públicos para se fazerem presentes.

Esses estratagemas utilizados para garantir a “participação” nas audiências públicas que decidem o planejamento municipal demonstram tanto a falta de entendimento, por parte do cidadão da importância do planejamento, quanto a falta de interlocução social dos gestores públicos, proponentes do evento, em alcançar uma livre e consciente adesão da população às audiências que, em tese, definem os destinos não só do recurso mas do interesse público.

Dessa forma, a eficácia do planejamento fica prejudicada, já que ela seria, segundo Costa e Cunha (2004, p. 78), alcançada por meio de

[...] um conhecimento mais acurado das demandas dos diferentes grupos sociais e da percepção destes quanto aos melhores meios para satisfazê-las. A governança melhora à medida que a participação favorece o conhecimento e o consenso em torno das normas e instituições que regulam as decisões coletivas, bem como o controle mais estreito da comunidade sobre a conduta e as ações dos dirigentes.

Conforme apregoa Sachs (1996), as populações locais podem (e devem) participar do planejamento, entretanto essa participação carece de educação preparatória. Cabe à gestão pública oferecer subsídios teórico-metodológicos que permitam ao cidadão uma participação qualificada.

Os esforços por implantar políticas de educação preparatória a que se refere Sachs (1996), extrapola os limites da educação escolar e atinge a formação de novas competências essenciais ao planejamento do desenvolvimento regional tais como a capacidade de elaborar e gerir projetos.

Saber escrever, implementar e avaliar projetos pode ser muito útil a uma localidade ou região, pois a lógica de obtenção de recursos, nas demais esferas de governo e no âmbito internacional, está muito ligada à efetivação de projetos que articulem diferentes atores e contemplem as sustentabilidades do desenvolvimento (ARMANI, 2003).

Com relação à mensuração da satisfação do cidadão quanto à gestão pública, 87% dos entrevistados declararam que existe sim um mecanismo que avalia se o cidadão está ou não satisfeito. Entretanto, o mecanismo apontado pelos entrevistados para medir a satisfação do cidadão com a gestão pública são as pesquisas de opinião, focadas no governo municipal, ou seja, tendo como alvo da avaliação a coalização política dominante e não a gestão vista em sua totalidade.

Outro aspecto a considerar é que essas pesquisas de opinião são encomendadas pelo executivo municipal a empresas de consultoria e são realizadas sem periodicidade definida, intensificando-se em períodos pré-eleitorais (Tabela 10).

Tabela 10 – Formas para avaliar a satisfação do cidadão com a administração pública

<b>Formas de avaliação da satisfação do cidadão</b>	<b>Qt. cit.</b>
Pesquisa de opinião sobre a satisfação com o governo municipal	32
Reuniões de prestação de contas com a comunidade	1
Desconhece a forma	6
TOTAL de observações	39

O resultado dessas pesquisas de opinião é levado, segundo os entrevistados, ao conhecimento do prefeito, dos secretários de governo e dos membros do partido da coalização política hegemônica, para, posteriormente, alguns de seus pontos, possivelmente os mais favoráveis ao executivo municipal, serem divulgados na imprensa.

Dessa maneira, concorda-se com Paula (2005, p. 43) quando afirma que “O controle social é idealizado, pois não há mecanismos para que esse controle ocorra, nem a transparência esperada.”<sup>98</sup> A possibilidade do cidadão de fato fiscalizar a ação dos gestores públicos é muito limitada pela forma de realização e de divulgação dos resultados das pesquisas (esporádicas) sobre a sua satisfação com a gestão municipal.

<sup>98</sup> O controle social possibilita a responsabilização daquelas pessoas que ocupam cargos públicos, eleitos ou não, por seus atos à frente das instituições públicas.

Essa falta de controle social também se expressa no quesito transparência. Embora a maioria dos entrevistados entenda que os planos e as ações são comunicados ao cidadão (Gráfico 10), declararam que essa comunicação ocorre majoritariamente por meio das publicações legais (Tabela 11).

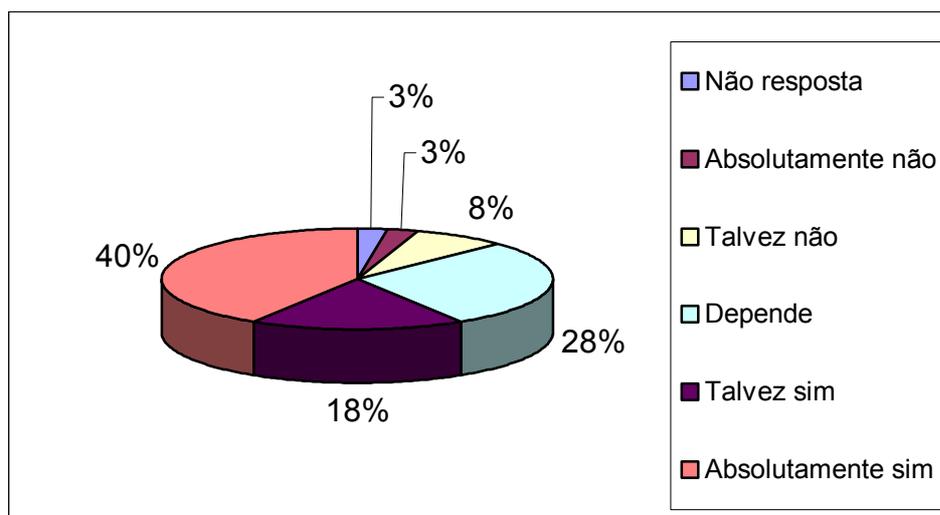


Gráfico 10 – Comunicados dos planos e ações da administração pública ao cidadão

Sabe-se que a população pouco acesso tem, ou pouco lê as publicações legais, seja pelo seu jargão jurídico, inacessível ao cidadão comum, seja pelo formalismo da linguagem desse tipo de expediente.

As formas preferenciais de comunicação com o cidadão na região da AMMOC são as publicações legais, isto é, aquelas exigidas por lei (Tabela 11). Essa necessidade de publicar os atos das prefeituras, propiciou a proliferação de jornais na região que sobrevivem graças à grande demanda desse tipo de publicação.

Tabela 11 – Formas de comunicação com o cidadão

<b>Formas de comunicação com o cidadão</b>	<b>Qt. Cit.</b>
Audiências públicas	6
Imprensa geral	6
Publicações legais	25
Vereadores	1
Informativo municipal	1
TOTAL de citações	39

Mais uma vez se percebe que a lei é cumprida, garantindo-se a eficiência: fazer a coisa certa. Seria possível questionar se o simples cumprimento da lei cristalizado em formalismo garante o princípio da transparência que pressupõe tornar a informação acerca dos atos da administração pública de fato acessível ao cidadão.

Quanto à existência de auto-avaliação da administração pública municipal, a percepção dominante, 53% dos entrevistados, é de que ela existe, enquanto que 44% declararam que ela não existe na municipalidade.

Quando solicitados a citar as formas de auto-avaliação existentes, 19 entrevistados citaram as reuniões do colegiado (entre prefeito e secretários)<sup>99</sup> como espaço para a realização de auto-avaliação. Observa-se que nenhum dos entrevistados soube citar um procedimento padrão para a auto-avaliação da gestão pública, declarando que ela fica à mercê da iniciativa do prefeito, que convoca reuniões para tal fim de acordo com sua vontade.

Em relação ao corpo dos servidores públicos municipais, segue aparecendo, seja nos dados coletados por meio das entrevistas, seja nas notas de campo, um misto do modelo patrimonialista com o burocrático, sempre tendendo mais para esse último.

Para favorecer a visualização do universo de servidores públicos da região da AMMOC, foi compilada a Tabela 12, pela qual verifica-se que a região da AMMOC possui um quadro de servidores numa relação de 34,8 habitantes por servidor público assim distribuídos nos municípios:

<sup>99</sup> Nesse quesito, os entrevistados que não são prefeitos “supõem” que as reuniões de auto-avaliação existam, pois afirmam que “eles devem se reunir para avaliar sua gestão”.

Tabela 12 – Servidores em exercício e população nos municípios da região da AMMOC

<b>Prefeitura</b>	<b>Servidores em exercício</b>	<b>População</b>	<b>Relação habitantes/servidores municipais</b>
Água Doce	232	6.843	29,49
Capinzal	490	19.955	40,72
Catanduvas	325	8.291	25,51
Erval Velho	118	4.269	36,17
Herval d'Oeste	451	20.044	44,44
Ibicaré	86	3.587	41,70
Joaçaba	615	24.066	39,13
Lacerdópolis	127	2.173	17,11
Luzerna	139	5.572	40,08
Ouro	237	7.419	31,30
Tangará	290	8.754	30,18
Treze Tílias	166	4.840	29,15
Vargem Bonita	200	5.158	25,79
<b>TOTAL</b>	<b>3.476</b>	<b>120.971</b>	<b>34,80</b>

Fonte: Informado pelo setor de recursos humanos das prefeituras da AMMOC.

Em relação à remuneração média dos servidores da área da administração pública, no ano de 2002, enquanto que no estado de Santa Catarina era de 6,0 salários mínimos, na região Oeste, era de 3,6 mínimos (DE MARCO, 2004).<sup>100</sup>

Nota-se que a média dos salários dos servidores públicos da região Oeste é bem inferior à média estadual. Mesmo assim, na maioria dos municípios da região, os cargos municipais são muito disputados tanto por ocasião dos concursos públicos quanto na distribuição dos cargos comissionados nos períodos pós-eleições. Em alguns desses municípios, a prefeitura é a maior provedora de empregos.

Segundo 79% dos gestores entrevistados, os servidores públicos têm seu desempenho avaliado, já para 21%, não há avaliação alguma do desempenho dos servidores públicos municipais.

Essa percepção (desencontrada) pode ser elucidada a partir das respostas dadas à questão relativa à forma de avaliação do desempenho dos servidores adotada. De fato, existe a

<sup>100</sup> Foram apresentados dados de 2002 devido à impossibilidade de encontrar dados mais atuais sobre essa questão.

avaliação na maioria dos municípios, contudo, ela somente ocorre por ocasião do estágio probatório, não sendo extensiva a todos os servidores públicos (Tabela 13). Cumpre-se a lei que prevê a obrigatoriedade de avaliação do servidor na vigência dos dois anos de estágio probatório.

Tabela 13 – Formas de avaliação do desempenho dos servidores municipais

Formas de avaliação dos servidores utilizadas	Qt. Cit.
Somente durante o estágio probatório (obrigatória por lei)	25
Avaliação constante por mérito	1
Desconhece a forma	7
Não resposta	6
<b>TOTAL de citações</b>	<b>39</b>

Da mesma maneira que os gestores apontam que não há avaliação de desempenho, salvo no período do estágio probatório, também 77% percebem que a capacitação dos servidores ocorre apenas esporadicamente e, ainda assim, para servidores de áreas específicas como educação e saúde.

Quando a capacitação ocorre, segundo os entrevistados, majoritariamente, é por meio de cursos e treinamentos (Gráfico 11) voltados aos servidores da saúde e da educação, raramente sendo oferecido a todo o universo de servidores.

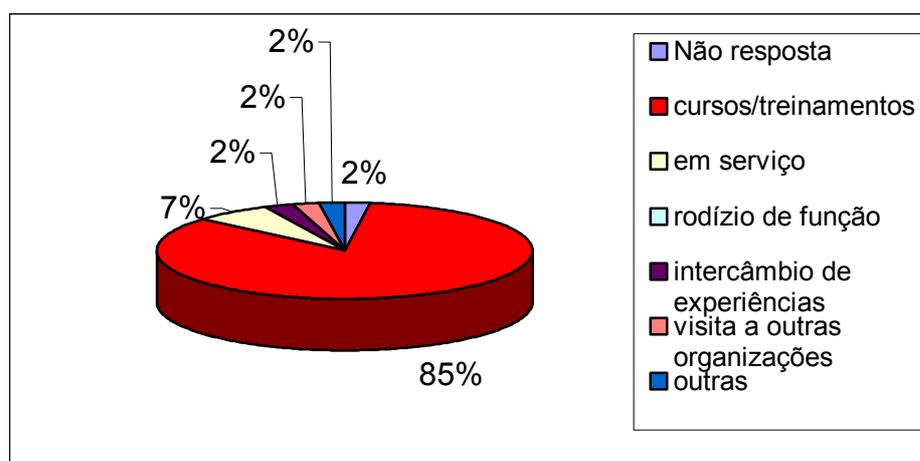


Gráfico 11 – Formas de capacitação existentes

Nesse caso, uma das características do tipo ideal da burocracia prevista por Weber (1982), a qualificação e especialização completa dos servidores, não acontece na íntegra. Quanto à promoção da qualidade de vida dos servidores públicos municipais, 54% dos respondentes declararam que existe programa nesse sentido nas suas prefeituras. Já, para 41%, não há programa de melhoria da qualidade de vida do servidor e 5% não souberam responder a essa questão.

Ao citar os programas e as práticas de promoção da qualidade de vida dos servidores, os entrevistados referiram-se sobretudo à assistência à saúde (8 citações), a festas de confraternização (8 citações) e à distribuição de cestas básicas (4 citações).

Quanto ao provimento de cargos em comissão, acontece por critério político (Tabela 14), com forte presença da prática patrimonialista, “isto é, um tipo de administração em que predomina o poder doméstico na elaboração de decisões e na alocação dos fatores e recursos da organização” (GUERREIRO-RAMOS, 1966, p. 287).

Nota-se que a indicação dos partidos políticos da coalizão dominante e a vontade pessoal dos prefeitos são as formas mais usuais de nomeação para o exercício de cargos em comissão, na região da AMMOC. Como observa Guerreiro Ramos (1966, p. 288), esses servidores são “admitidos menos em virtude de suas qualificações técnicas objetivas do que por serem homens de confiança.”

Essa mentalidade patrimonialista tem suas origens na formação histórica brasileira e na forma particular que a administração pública tem sido exercida desde o Brasil colônia, conforme descrito na revisão da literatura.

Tabela 14 – Forma de provimento de cargos em comissão

<b>Provimento de cargos comissionados</b>	<b>Qt. cit.</b>
Indicação dos partidos políticos	20
Nomeação pessoal do prefeito	30
Indicação pelos funcionários	0
Processo seletivo	1
Recrutamento interno entre os servidores efetivos	0
Outras	5
<b>TOTAL de citações</b>	<b>56</b>

\* Os entrevistados tinham a possibilidade de assinalar mais de uma opção.

As relações personalistas<sup>101</sup> entre chefes e subordinados assumem “a feição de compadrio. O chefe é menos um avaliador objetivo de tarefas e *performance* do que um amigo ou inimigo, um protetor ou desafeto” (GUERREIRO RAMOS, 1966).

Essa prática personalista extrapola a relação prefeito *versus* servidor e alcança a relação com o cidadão (Tabela 15):

Tabela 15 – Canais de atendimento ao cidadão

<b>De que maneira o cidadão é atendido</b>	<b>Qt. cit.</b>
Atendimento pessoal pelo prefeito	20
Atendimento pelos funcionários e secretários	2
Atendimento por telefone	3
Audiência Pública	6
Atendimento por meio dos vereadores	5
Atendimento pela imprensa	1
Pelos canais legais	2
<b>TOTAL de citações</b>	<b>41*</b>

\*Os entrevistados tinham a possibilidade de assinalar mais de uma opção.

A maioria das citações (20) dos entrevistados foi no sentido de que o prefeito faz os atendimentos das reivindicações da população pessoalmente, despachando de acordo com a situação e com a demanda de cada cidadão. Há uma tendência por acreditar que não adianta a população falar com outros funcionários para resolver seus problemas, tem que falar “com

<sup>101</sup> Essa pessoalidade nas relações ator político x servidor público pode causar transtornos à gestão já que o critério será o da lealdade. Quando o ator público for amigo do servidor, haverá cooperação, quando for inimigo, poderá sofrer boicotes. Da parte do ator político assim também se passa, por vezes, de forma mais intensa, ocasionando a perseguição a servidores públicos seus desafetos.

quem manda”, com o “cacique,”<sup>102</sup> no caso, o prefeito. Há ainda aqueles que entendem que o cidadão não tem nada que vir à prefeitura e poderia aguardar para ser atendido, declarando que “os mais chatos vêm diretamente falar como o prefeito” (ERH2).<sup>103</sup>

Essa mesma situação foi ilustrada por um evento ocorrido durante uma das entrevistas:

No meio da entrevista, o prefeito pediu licença para atender um cidadão que estava aos berros na ante-sala. Ofereci-me para sair da sala durante esse atendimento, o prefeito pediu que eu ficasse para ter uma idéia acerca do que enfrenta diariamente. Tratava-se de uma briga entre vizinhos. O Prefeito estava sendo chamado a ser o juiz. Depois de muita conversa, o Prefeito conseguiu acalmar o cidadão sob a promessa de ir ao local, naquele mesmo dia, para conversar com a outra parte (NC9).

Foi possível constatar, por ocasião das visitas às prefeituras para realizar as entrevistas, que é costumeiro esse tipo de solução para litígios. O prefeito é acionado para dirimir disputas, solucionar entraves nos pleitos dos cidadãos e dar a última palavra. Talvez se possa aplicar o conceito de infantilização dos mais desfavorecidos utilizado por Weber. Embora, nesse caso, pareça mais uma prática patrimonialista-personalista do que típica do modelo burocrático, da mesma forma o cidadão mantém-se (ou é mantido) dependente da intervenção do ator político. Dessa forma, não há emancipação e nem capacitação das pessoas para assumir suas responsabilidades de cidadania.

A necessidade de captar e dar resposta às demandas do cidadão poderia ser bem atendida por meio dos conselhos gestores locais implantados nos municípios.

---

<sup>102</sup> Essas expressões foram usadas pelos entrevistados.

<sup>103</sup> Os chatos a que se referiu o entrevistado são os cidadãos-municípios.

Tabela 16 – Número de Conselhos presentes em cada município da região da AMMOC

<b>Município</b>	<b>Número de conselhos em cada município</b>
Água Doce	10
Catanduvas	7
Capinzal	8
Erval Velho	6
Herval d' Oeste	10
Ibicaré	6
Lacerdópolis	6
Luzerna	10
Ouro	10
Tangará	6
Treze Tílias	6
Vargem Bonita	7
Joaçaba	7
<b>Média de conselhos na AMMOC:</b>	<b>7,6 conselhos por município</b>

Fonte: IBGE (2004).

Em todos os municípios da região, estão implantados conselhos gestores (Tabela 16) que poderiam contribuir para a melhoria da qualidade de vida por intermédio da captação das necessidades da população, pela formulação de políticas públicas e pela fiscalização da ação dos gestores públicos.

Aqueles conselhos (educação e saúde) que se vinculam à exigência legal de existência e funcionamento para que o município possa receber repasse de recursos dos outros entes da federação existem em todos os municípios.

Nota-se um elevado número de conselhos, mas isso não necessariamente significa que há uma efetiva participação social na administração pública local. Exemplo disso é a declaração de um entrevistado de que a presidente do Conselho Municipal de Saúde, a secretária de saúde do município, leva as atas prontas para as reuniões do Conselho, cabendo aos membros apenas assiná-las (ETE11).

É possível que “Agrupar esses conselhos em uma estrutura comum pode ser a melhor forma de poupar os recursos escassos e de integrar a gestão das políticas sociais que, de outra forma, seriam geridas de forma desarticulada das demais” (CAMARGO, 2004, p. 46).

Os conselhos gestores podem ser otimizados de forma a integrar suas ações em torno de um planejamento estratégico participativo do município. Dessa forma, passariam a atuar de maneira articulada e tendo como foco um objetivo comum, embora atendendo cada qual as suas especificidades. Além desse fator, investimentos na educação de conselheiros pode resultar em aumento da sua capacidade de formulação de políticas públicas e em maior controle social, visto que a tomada de decisão na esfera pública será sempre um processo, “jamais é um ato perfeito, encerrado. É participação presente, é atuação” (GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 207).

No que se refere ao uso de tecnologias pela administração pública, 20 entrevistados declararam que são usadas ocasionalmente, já para 13 entrevistados, elas são usadas freqüentemente, para 1 raramente e para 5 muito freqüentemente. Apesar dos entrevistados citarem um freqüente uso de tecnologias, ao responder quais tecnologias são usadas, todos afirmaram que elas se restringem à informática, por meio de programas prontos que a prefeitura adquire de consultorias externas. Apurou-se, ainda, por meio da declaração dos entrevistados, que esses sistemas não integram os diferentes setores existentes dentro de cada prefeitura.

#### 4.5 AS INTER-RELAÇÕES ENTRE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA AMMOC

Partindo-se do pressuposto que as crenças e as preferências dos gestores públicos podem influenciar nas políticas municipais e nos seus resultados em termos de

desenvolvimento (PÉREZ *et al.*, 2004), fez-se um comparativo entre as percepções dos entrevistados acerca de desenvolvimento e administração pública.

A visão de desenvolvimento predominante dos ERHs e dos ETEs é a visão econômica. Já entre os prefeitos há uma tendência a eleger a visão social para definir desenvolvimento (Gráfico 12).

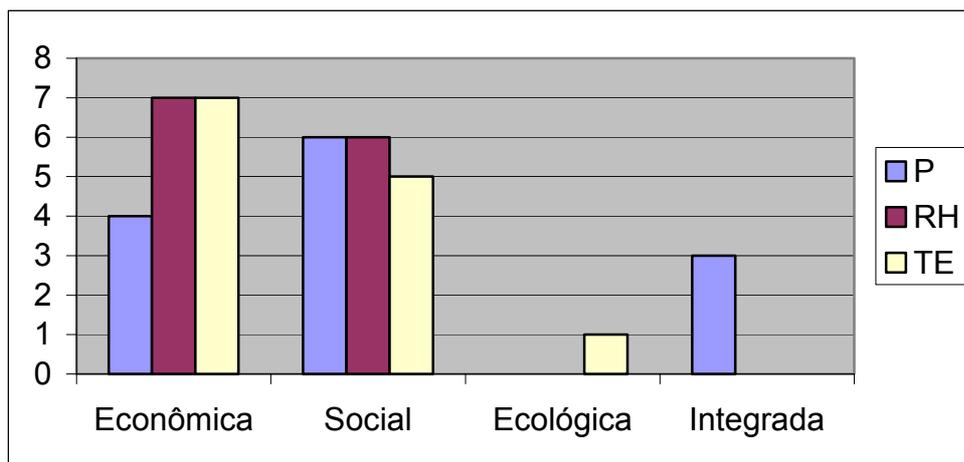


Gráfico 12 – Percepção por segmento acerca de desenvolvimento

Ao se comparar as visões de administração pública dos três segmentos pesquisados (prefeitos, chefes de recursos humanos e técnicos efetivos), percebe-se uma tendência dos ERH e dos ETE para a abordagem burocrática (Gráfico 13).

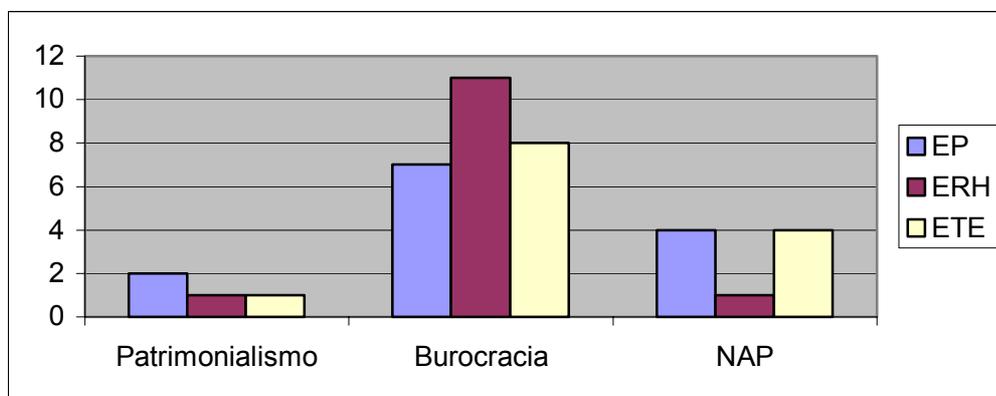


Gráfico 13 – Percepção por segmento acerca de administração pública

Quando se analisa as combinações das respostas por segmento,<sup>104</sup> nota-se que, além da predileção pela abordagem burocrática, há uma disparidade de visão numa mesma prefeitura. Prefeitos, chefes de Recursos Humanos e Técnicos Efetivos apontam cada um em uma direção, salvo em uma prefeitura, na qual há total coincidência de visão entre os três segmentos (Quadro 13).

<b>Segmentos analisados</b>	<b>Percepção dominante</b>
P1 RH1 TE 1	Econômica – Burocrática Econômica – Burocrática Econômica – Burocrática
P2 RH2 TE 2	Integrada – Burocrática Econômica – Burocrática Econômica – Burocrática
P3 RH3 TE 3	Social – NAP Econômica – Burocrática Econômica – NAP
P4 RH4 TE 4	Econômica – NAP Social – Burocrática Econômica – Burocrática
P5 RH5 TE 5	Econômica – Burocrática Social – Burocrática Social – Patrimonialista
P6 RH6 TE 6	Social – Burocrática Social – Burocrática Econômica – Burocrática
P7 RH 7 TE 7	integrada – NAP Social – NAP Social – Burocrática
P8 RH8 TE 8	Social – Patrimonialista Econômica – Burocrática Social – Burocrática
P9 RH9 TE 9	Social – Patrimonialista Social – Patrimonialista Econômica – Burocrática
P10 RH10 TE 10	Econômica – NAP Econômica – Burocrática Econômica – NAP
P11 RH11 TE 11	Integrada – Burocrática Econômica – Burocrática Social – Burocrática
P12 RH12 TE 12	Social – Burocrática Social – Burocrática Social – NAP
P13 RH13 TE 13	Social – Burocrática Econômica – Burocrática Ecológica – NAP

Quadro 13 - Combinações das percepções por prefeitura

<sup>104</sup> Essas combinações foram feitas a partir da Tabela 3 – Inter-relações entre os pressupostos teóricos do desenvolvimento sustentável e da Administração Pública. Foram agrupadas as visões dos segmentos: Prefeitos, Recursos Humanos e técnicos Efetivos entre si, por prefeitura e no total da região da AMMOC.

Apareceram oito tipos de combinações entre a percepção do desenvolvimento e a percepção de Administração pública (Tabela 17). A combinação mais freqüente foi entre a visão econômica de desenvolvimento e uma percepção burocrática de administração pública.

Essa combinação supõe uma crença num modelo burocrata pautado pelo princípio da legalidade. Os gestores públicos da região da AMMOC tendem francamente para uma mentalidade que privilegia os aspectos formais relativos ao controle dos gastos públicos e à utilização de mecanismos regulatórios e fiscais para promover o crescimento econômico. Essa visão é particularmente convergente ao sugerir a destinação de áreas do espaço urbano para a instalação de indústrias a serem atraídas pela municipalidade.

Guerreiro Ramos (1983) alerta para o caráter enganador de validações do tipo consensual, como parecem ser estas feitas pelos gestores da região da AMMOC em torno da idéia do industrialismo e do legalismo.<sup>105</sup> Nem sempre o que a maioria entende como o ideal o é de fato, podendo ser resultado da falta de conhecimento de outros modelos ou premissas.

Tabela 17 – Tipos de combinações entre desenvolvimento e administração pública presentes na percepção dos entrevistados

<b>Combinações</b>	<b>Quantidade ocorrências</b>
Econômica e Burocrática	14
Social e Burocrática	10
Social e Patrimonialismo	4
Econômica e NAP	4
Social e NAP	3
Integrada e Burocrática	2
Integrada e NAP	1
Ecológica e NAP	1

<sup>105</sup>Segundo ele “o fato de milhões de pessoas ter os mesmos vícios não transforma esses vícios em virtudes” (1983, p. 43).

A gestão burocrata entende desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico e acredita que o industrialismo, via incentivos fiscais, é a chave para alavancar esse crescimento.

A segunda combinação sugerida pela análise das entrevistas aponta para a escolha de uma visão social aliada aos pressupostos da burocracia. Segue-se, preferindo a segurança da lei, porém com uma visão de desenvolvimento mais focada nos aspectos sociais, sobretudo no que se refere à educação e à saúde.

Nesse caso, garante-se a eficiência administrativa e procura-se, simultaneamente, atender aos deveres constitucionais atribuídos aos municípios de garantir ao cidadão acesso à educação básica e à saúde. Alguns entrevistados ao se referir à educação enfatizaram também seu aspecto extra-escolar, “a educação do povo” nas suas palavras. Esses gestores percebem como relevante investir em educação popular para alcançar desenvolvimento.

A combinação preconizada nesta pesquisa como aquela que mais poderia favorecer o desenvolvimento sustentável, a integrada, que articula as sustentabilidades social, econômica, ecológica, cultural, territorial e política, com os pressupostos da NAP apareceu apenas uma vez. O modelo burocrata eleito pelos gestores da região da AMMOC parece ter baixa capacidade de mobilizar a gestão pública municipal no sentido de liderar, articular e tutelar processos de transformação socioeconômicos, culturais, ecológicos e políticos nesse território.

A adoção de técnicas de controle administrativo, a eficiência no limite da legalidade e a publicização via canais oficiais são partes obrigatórias, porém insuficientes de uma administração pública para o desenvolvimento.

A percepção dos gestores entrevistados remete a uma atitude reativa na condução dos municípios. Uma ação pró-ativa na defesa do interesse público parece pouco usual. Chama a atenção, ainda, que essa predileção pelo modelo burocrata não se apresenta na sua forma pura ou ideal como queria Weber. Os entrevistados a assumem mesclada a visões patrimonialistas.

O processo é dialético. Por um lado, há a pressão pela legalidade (principalmente devido à lei de Responsabilidade Fiscal) e por outro, uma tendência ao favoritismo, à distribuição de cargos políticos entre apaniguados, além do personalismo, quase patriarcal, dos prefeitos.

Lidar com a complexidade de uma proposta, de um objetivo mobilizador tal qual é a administração para o desenvolvimento, mais que visão instrumental, requer visão (e ação) estratégica, participativa e sistêmica. Compartilha-se com Guerreiro Ramos a idéia de que “É possível criar riqueza por meio de uma administração adequada, isto é, mediante conhecimento aplicado” (1983, p. 37).

Nesse caso, conhecimento que extrapole o formalismo e avance na direção de uma aprendizagem que perpassa o tecido social da região e permita a construção de novos arranjos institucionais e de uma revitalização da gestão pública na sua tarefa desenvolvimentista.

## CAPÍTULO V

### 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A administração pública para o desenvolvimento é um campo de estudo que, mais que conduzir a certezas, suscita o aprendizado contínuo e compartilhado. Longe de alcançar sistematizações tranqüilas, esse aprendizado gera novas reflexões e amplas possibilidades de debate tanto acadêmico quanto cívico.

O fenômeno estudado – a percepção dos gestores públicos da região da AMMOC acerca de desenvolvimento e de administração pública – está sujeito a condicionamentos históricos, políticos e sociais, constituindo-se parte de um amplo contexto. Este estudo enfocou o espaço da administração pública municipal, seguindo de perto a concepção que atribui aos governos locais a possibilidade de planejar, implementar e gerenciar processo de desenvolvimento no seu território. Esse protagonismo local não exclui, entretanto, os condicionantes macroestruturais e pressupõe que a administração pública municipal exerça essa função em estreita cooperação com diferentes organizações locais e regionais.

Esta pesquisa sobre a percepção dos gestores públicos apontou uma tendência deles à valorização da dimensão econômica do desenvolvimento e de uma abordagem burocrática para a administração pública municipal.

Em relação à percepção dos gestores públicos da região da AMMOC acerca de desenvolvimento, descrita a partir dos dados coletados na pesquisa, verificou-se que ela se

concentra na preferência dada à visão econômica, notadamente nas suas características ligadas à defesa do industrialismo, à ênfase no crescimento econômico e nos investimentos em infraestrutura física.

Essa percepção remete às concepções neoclássicas que atribuíam à industrialização papel central no crescimento econômico. Para atender ao objetivo de trazer indústrias, os entrevistados sugerem a criação, por lei municipal, de espaços e incentivos destinados à implantação dos distritos industriais. Nesse particular, a racionalidade instrumental burocrática age por meio da saída legalista aliada ao pragmatismo econômico.

Além da visão econômica, os gestores também portam uma percepção social de desenvolvimento quando associá-lo ao acesso à saúde e educação. São particularmente sensíveis à defesa da educação popular como forma de melhorar os índices de desenvolvimento no seu município.

Os entrevistados pouco ou nada demonstraram perceber as questões ligadas ao meio ambiente como relevantes para a construção do desenvolvimento. Quanto à visão integrada, preconizada pela teoria como capaz de articular as diferentes sustentabilidades do desenvolvimento (social, econômica, ecológica, territorial, cultural e política), foi mencionada pelos gestores, notadamente pelos prefeitos, nas suas características relacionadas à participação social e à formação de redes e parcerias.

No tocante à percepção de administração pública, a escolha majoritária recaiu sobre o modelo burocrático nas suas características: especialização do serviço, eficiência, foco nos controles, legalismo, disciplina e impessoalidade. Contudo, esse modelo não apareceu na sua forma pura, apresentou-se numa combinação com práticas políticas patrimonialistas.

A persistência da mentalidade tradicional patrimonialista, tanto no comportamento dos agentes políticos como dos servidores públicos, foi legitimada pelos entrevistados e, embora conflitivas no campo da teoria, na prática, parecem co-habitar naturalmente. Trata-se de uma

concepção que mescla a aceitação da vontade particular do mandatário com um consentimento explícito em seguir os princípios da legalidade.

Os gestores de hoje são herdeiros de uma tradição política tanto nacional quanto estadual e local signatária da lealdade pessoal, da troca de favores e da utilização da função pública para extrair benefícios particulares, seja para o ocupante do cargo, seja para a sua agremiação partidária. Essa maneira de fazer política tem sido amplamente questionada pela sociedade civil, a ponto da administração pública resolver-se [ou obrigar-se] a adotar postulados de outras abordagens, tais como a burocrática e a NAP.

O papel da mobilização popular se faz sentir também em relação à dimensão desenvolvimento. Prova disso é a proliferação de conferências como a Rio+10. Essa pressão intensifica o controle social na formulação, na implementação e na gestão de políticas públicas para o desenvolvimento, gerando uma urgência de adoção, pelos gestores públicos, de novas abordagens de desenvolvimento e de administração pública.

O processo é, portanto, dialético e não linear. Elementos aparentemente contraditórios se sobrepõem e ajudam a compor a maneira de ver desenvolvimento e administração pública dos gestores da região estudada. Dessa maneira, o pressuposto apresentado por Weber (1982) de que os tipos puros (tais como o patrimonialismo e a burocracia) só existem na teoria, parece se confirmar.

O que se verificou na percepção analisada foi uma ênfase pelos preceitos burocráticos, no limite do que a lei prevê, sem, contudo, condenar; antes pelo contrário, expedientes como a nomeação, pelo prefeito ou por seu partido, para ocupar cargos públicos, de pessoas pelo critério da lealdade pessoal, favorecendo a confusão entre a esfera pública e a esfera privada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000) sofreu, na região da AMMOC, um acultramento. Por um lado, representou um avanço modernizante, particularmente em relação ao controle das contas públicas. No entanto, seu espírito de impessoalidade e

transparência na condução e no uso dos bens públicos foi adaptado aos padrões de práticas políticas patrimonialistas vigentes na região como: a falta de procedimentos institucionalizados para a avaliação interna da gestão pública e da satisfação do cidadão com a gestão; a falta de avaliação do desempenho dos servidores depois do estágio probatório; a falta de treinamento continuado para os servidores; a fraca participação do cidadão nas audiências públicas que definem o orçamento e o planejamento; o atendimento personalista dos prefeitos às demandas do cidadão, entre outros expedientes descritos, a partir da percepção dos entrevistados. Dessa maneira, patrimonialismo e burocracia acabam sendo faces de um mesmo e dialético processo.

Considerando que os gestores públicos podem ser agentes de mudança social, a sua percepção acerca de desenvolvimento e administração pública é emblemática para a compreensão dos entraves e das perspectivas para o desenvolvimento do Meio Oeste catarinense. O modelo burocrata faz dos gestores da região da AMMOC agentes ordeiros e obedientes. Se a ordem é suficiente para o progresso, como diria COMTE (1988), parece não o ser para o desenvolvimento sustentável. Se fosse assim, o território do Meio Oeste catarinense seria pródigo na efetivação das sustentabilidades do desenvolvimento: social, econômico, ecológico, territorial, cultural e político.

Regras legais tornadas absolutas, além de alienar os servidores do processo global da administração pública, distanciam esses servidores da realidade, tornando-os mais suscetíveis às manipulações personalistas e pouco efetivos na promoção do desenvolvimento local e regional.

O que se vê, na realidade empírica, conforme descrito na apresentação do contexto regional, é depredação ambiental, fragmentação política, dependência econômica do modelo agroindustrial e disparidades intra-regionais. Um sistema de governo municipal capaz de formular e implementar políticas e decisões requeridas para a promoção de um tipo de

desenvolvimento capaz de gerar a sustentabilidade atual e futura requer visão estratégica e de longo prazo, valorização da participação cidadã e ampla articulação de redes interorganizacionais.

Apesar de se verificar que a percepção dos gestores públicos da região da AMMOC não corresponde a um modelo teoricamente denominado como desenvolvimento sustentável, já que sua visão aponta majoritariamente para a defesa do crescimento econômico, considera-se que as crenças e os valores que conduzem às percepções desses agentes são dinâmicas e estão abertas às múltiplas influências do contexto social.

Gestores públicos são particularmente sensíveis à opinião pública e ao controle social. Sua visão atual acerca de administração pública reflete sua tentativa de atender a uma cobrança do meio por maior controle dos gastos públicos, resultando na sua adesão mais contumaz à abordagem burocrática. Daí decorre uma inflexão de que, se o cidadão estiver melhor capacitado para realizar e defender suas escolhas quanto ao estilo de desenvolvimento que quer para seu território, essa sua condição exercerá pressão positiva sobre a percepção [e sobre a ação] dos gestores públicos.

A comparação da percepção dos segmentos pesquisados (Prefeitos, Chefes de Recursos Humanos e Técnicos Efetivos) permitiu verificar que o alinhamento da visão de desenvolvimento econômico com modelo burocrático de administração pública, embora eleito pela maioria dos gestores, não é unânime.

A uniformidade de percepções não foi constatada dentro de um segmento, nem dentro das prefeituras, nem na região em sua totalidade. Essa diversidade na forma de perceber as dimensões estudadas pode produzir dinamismo e desinstalar crenças arraigadas. Contudo, o questionamento que permanece é o gerado pela descrença, fomentada pela teoria de que o modelo economicista de desenvolvimento, aliado à abordagem burocrática, eleitos pela

maioria, possam ser adequados para lidar com um contexto de tão alta complexidade tal qual é o da administração para o desenvolvimento.

Ainda sobre a comparação da percepção dos Prefeitos, Chefes de Recursos Humanos e Técnicos Efetivos, longe de querer harmonizá-las, até porque a teoria das organizações aponta para uma constante tensão entre os objetivos do indivíduo e os da organização (GUERREIRO RAMOS, 1966), acredita-se que a ampliação de espaços democráticos dentro da administração pública municipal possa favorecer a visualização de objetivos comuns que efetivem a unidade de gestão em torno de propósitos de desenvolvimento local e regional.

Derivam dessas considerações algumas inquietações que estimulam estudos futuros. A primeira dúvida que permanece é de que, se ao se mudar as crenças e o sistema de valores dos gestores públicos da região da AMMOC, seria possível também alavancar uma mudança na direção da ação em favor do desenvolvimento sustentável da região.

Nesse sentido, a pergunta que fica é a de que em que medida a geração e disponibilização de conhecimento aos gestores públicos sobre desenvolvimento e administração pública poderia provocar mudanças nas suas crenças, transformando sua percepção sobre esses temas.

É necessário investigar não só a relevância desse investimento em geração de conhecimento, mas também a viabilidade da proposição de uma formação de atitude favorável ao desenvolvimento sustentável e aos pressupostos da Nova Administração Pública, verificando a pertinência de, mais que implantar treinamento imbuído de racionalidade instrumental que conduz à incapacidade treinada, optar por desenvolvimento de racionalidade substantiva impregnada de solidariedade sincrônica e diacrônica.

Ainda, ocorre que, uma vez que este estudo priorizou o olhar para dentro da administração pública, uma outra pesquisa poderia ser feita, olhando para fora, ou seja, focar o estudo na percepção do cidadão para, sobretudo, verificar o porquê dessa sua aparente

apatia em relação à participação no planejamento do desenvolvimento municipal, que, em última instância, trata-se da definição de seu próprio futuro comum. Nesse sentido, seria oportuno verificar qual seria o impacto da adoção de políticas de educação preparatória para o desenvolvimento, conforme apregoado por Sachs (1996), sobre a qualidade da participação do cidadão na gestão local e regional.

O problema da falta de integração e articulação, seja na formulação das políticas públicas para o desenvolvimento, seja nas ações do poder local, teoricamente resolvido pela adoção de redes interorganizacionais, também merece estudos, eminentemente aplicados, sobre a configuração, constituição e gestão dessas redes políticas de forma a resguardar o interesse público.

Admitindo-se que a administração para o desenvolvimento é um processo dinâmico, permanente, conflitivo e inacabado, entende-se que ela requeira vitalidade e compromisso cívico de seus atores e ampla responsabilização do cidadão. Mesmo respeitando o complexo processo e os condicionantes históricos que, por vezes, dão a sensação de retrocesso, acredita-se que é preciso, pelo menos, mobilizar os esforços regionais pelo desenvolvimento, acompanhando o que afirma Guerreiro Ramos (1983, p. 77): “o começo é metade do todo” e é necessário “converter possibilidades em ação.”

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos da ENAP**, Brasília: NAP, 1997.

ADMOC. AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MEIO-OESTE CATARINENSE. **Ata da assembléia geral de constituição da Agência de Desenvolvimento do Meio Oeste Catarinense**. Joaçaba: ADMOC, 2002. Disponível em: <<http://www.ammoc.com.br>>. Acesso em: 02 fev. 2005.

AFONSO, J. R. R. **Aspectos Fiscais no BRASIL: Descentralização e Responsabilidade**. Programa Avançado Em Gestão Pública Contemporânea. Governo do estado de São Paulo e EGAP/FUNDAP. Disponível em: <<http://egap.fundap.sp.gov.br/PAvGestaoPublica>>. Acesso em: 06 ago. 2004.

AMARAL FILHO, J. **A endogenização no desenvolvimento econômico regional e local**. IPEA, 2001. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/pub/ppp23](http://www.ipea.gov.br/pub/ppp23)>. Acesso em: 14 jan. 2004.

AMARP. Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe, 2004, Videira CD-ROM.

AMMOC. Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense. **Dados sobre a AMMOC**. In: Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense, 2005, Joaçaba, Mimeografado.

ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.37, n.5, p.1033-1054, set./out. 2003.

ARAÚJO, V. C. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do estado e do seu aparelho. **Texto para discussão**. Brasília: ENAP, n. 45, 2002.

ARMANI, D. **Como elaborar Projetos?** Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2003.

AZZI, R. **Elementos para a história do catolicismo popular.** Petrópolis: Vozes, 1979.

BAGGIO, R. **Empreendedor social.** Disponível em: <www.cdi.org.br>. Acesso em: 20 maio 2002.

BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. *In*: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: edições 70, 1977.

BATISTA NETO, J. **História da Baixa Idade Média.** São Paulo: Ática, 1989.

BATTISTELLI, F. **A Administração local como fator de desenvolvimento:** os Municípios (comuni) da Itália Meridional e o controle de gestão. Disponível em: <<http://ipd.unijuí.tche.br>>. Acesso em: 21 set. 2004.

BECATTINI, G. **Mercato e forze locali: il distretto industriale.** Bolonha: Il Mulino, 1987.

BECATTINI, G. Os distritos industriais na Itália. *In*: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização.** São Paulo: Manole, 2003.

BEOZZO, J. História da Igreja Católica no Brasil. **Cadernos ISER,** Rio de Janeiro: Tempo e Presença, n. 8, 1979.

BLOCH, M. **A sociedade feudal.** Lisboa: Edições 70, 1979.

BONI, L. A.; COSTA, R. **Os italianos no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: EST/UCS/Vozes: 1979.

BÖRZEL, T. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, n. 76, p.253-273, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **O poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRANDÃO, C. Escalas de poder, instituições e territórios: estratégias orientadas ao desenvolvimento. **Organizações e Sociedade**. Salvador: EAUFBA, v.11, 2004.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão empreendedora**. Brasília. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 23 maio 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa da qualidade no serviço público – PQSP: Instrumento para avaliação da gestão pública, ciclo 2004**. Brasília: MP, SEGES, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: editora 34,1998.

BRESSER-PEREIRA, Reforma da gestão e avanço social em uma economia estagnada. **Programa de Avançado em Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: FUNDAP, 2004.

CAMARGO, A. B. A. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. *In*: VEGARA, S. C.; Corrêa, V. L. A. (Org). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CARDOSO, F. H; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

CASAROTTO, N. F; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local**. São Paulo: Atlas, 2001.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CARAZZATTO, J. Outras experiências de capacitação voltadas a dirigentes públicos no Brasil: abordagens e práticas. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2004, Madri, **Anais...** Madri: CLAD, nov. 2004, p.2-5.

CLAD. **2003, Venezuela. Carta Iberoamericana de La Función Pública**: Venezuela, abr. 2003.

CMMAD. COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO. **Nuestro futuro comum**. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

COCCO, G. *et al.* Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. *In*: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

COMTE, A. **Curso de filosofia positiva**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

CORAL, E.; ROSSETTO, C. R.; SELIG, P. M. Planejamento estratégico para a sustentabilidade empresarial: uma proposta para a convergência das estratégias econômicas, ambientais e sociais. *In*: ENANPAD (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação em Administração),2003 Atibaia. **Anais...** Atibaia, ANANPAD, 2003.

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

D'ANGELIS, W. R. Para uma história dos índios do Oeste catarinense. **Para uma memória do oeste catarinense: 10 anos de CEOM**. Chapecó: UNOESC, 1995.

DE MARCO, B. **Meio-oeste em dados**: síntese de indicadores e estatísticas socioeconômicas dos municípios da Região da AMMOC. Joaçaba: NUPESE/UNOESC, 2002.

DE MARCO, B. **Os oestinos**: quem são e como vivem os habitantes do Oeste catarinense. Joaçaba: UNOESC, 2004.

DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do serviço público**. Brasília, v.120, n. 47, maio/ago. 1996.

DOWBOR, L. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **A busca da Excelência no atendimento ao cidadão**. Brasília: 2002. Disponível em: <[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)>. Acesso em: 02 fev. 2004.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FERLIE, E. *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

FIESC. **Desenvolvimento Tecnológico Regional**. Florianópolis: FIESC, set. 2003.

FILIPPIM, E. S. *et al.* . **A trajetória da triticultura na região de Joaçaba**. Joaçaba: UNOESC. 1994.(Mimeo).

FILIPPIM, E. S; TESSER, D. P. **Estudo da cadeia de aves**. Joaçaba: UNOESC, 2001. Mimeografado.

FILIPPIM, E. S. *et al.* Articulação de Redes para o Desenvolvimento Local: o caso do Meio Oeste Catarinense. *In*: ENAPG (Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação), 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

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

FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA JUNIOR, M. M. (Org.). **Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências**. São Paulo: Atlas, 2001.

FREITAS, H.; JANIESSEK, R. **Análise léxica e análise de conteúdo: técnicas complementares, seqüenciais e recorrentes para exploração de dados qualitativos**. Porto Alegre: Sphinx: Editora Sagra Luzzatto, 2000.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo Cultural, 1963.

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

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

GUERREIRO RAMOS, A. **Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

GUERREIRO RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações. Uma reconceituação da riqueza nas nações**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1981.

GUERREIRO RAMOS, A. A nova ignorância e o futuro da Administração Pública na América Latina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.17, n. 1, p. 32-65, jan./mar. 1983.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração Pública e a abordagem de competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n.3, p. 125-140, maio/jun. 2000.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HEADY, F. **Administração Pública: uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

HERZLICH, C. **Réussir sa thèse en sciences sociales**. Paris: Nathan, 2002.

HESSEN, J. **Teoria do conhecimento**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais – **Perfil dos municípios brasileiros, Gestão Pública 2001**, Brasília, Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001>>. Acesso em: 25 maio 2004.

LE GOFF, J. **A civilização do ocidente medieval**. Lisboa: Estampa, 1983.

LESSARD-HEBERT, M. **Investigação qualitativa: fundamentos e práticas**. Lisboa: Instituto Piaget, 1990, p. 36-39.

MAGER, R. F.; PIPE, P. **Analisando problemas de performance: como descobrir por que as pessoas não estão fazendo o que deveriam e como lidar com isso**. São Paulo: Market Boosks, 2001.

MAIMON, D. A Economia e a problemática ambiental. In: VIEIRA, P. F.; MAIMON, D. (Ed.). **As Ciências Sociais e a questão ambiental: rumo à interdisciplinaridade**. Rio de Janeiro: APED; Belém: NAEA, 1993.

MALTHUS, T. R. **Economia**. São Paulo: Ática, 1982.

MARINI, C. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do serviço público**, Brasília, ano 53, n.4, out./dez. 2002.

MARINI, C. Desenvolvendo a cultura empreendedora na administração pública: panacéia, utopia ou realidade. **Programa de Avançado em Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: FUNDAP, 2004.

MARINI, C.; MARTINS, H. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. *In*: IX Congresso Interamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 2004, Madrid. **Anais...** Madri: CLAD, nov. 2004.

MARSHALL, A **Princípios de economia: tratado introdutório**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARTINS, H. F. **Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?** São Paulo: 2002. Mimeografado.

MARTINS, H. F. **Uma análise dos paradigmas de administração pública à luz do contexto do estado social**. Disponível em: <[www.hfmartins.sites.uol.com.br](http://www.hfmartins.sites.uol.com.br)> Acesso em: 19 mar. 2004a.

MARTINS, H. F. **Carta de demissão**. Disponível em: <[www.hfmartins.sites.uol.com.br](http://www.hfmartins.sites.uol.com.br)>. Acesso em: 28 fev. 2004b.

MARTINS, H. F. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca de disciplina. FUNDAP. **Programa avançado em gestão pública**. Disponível em: <<http://egap.fundap.sp.gov.br>> Acesso em: 25 abr. 2004c.

MARTINS, H. F. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas. *In*: ENANPAD (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação em Administração) **Anais...** Curitiba:28 ENANPAD, 2004d.

MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 8, 1997.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MERLEAU-PONTY, M. **Fenomenologia da percepção**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: ed. Mestre Jou, 1968.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1995.

MISOCZKY, M. C. Reforma do Estado: uma revisão de propostas e referências. **REDES**, v. 4, n.1, jan./abr. 1999.

MISOCZKY, M. C. Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública. *In*: Encontro de Administração Pública e Governança. **Anais...** Rio de Janeiro: ENAPG, 2004.

MONTIBELLER-FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2001.

MOORE, M. H. **Criando valor público: gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: Uniletras: 2002.

MORGAN, G.; Paradigms, Mataphors, and Puzzle Solving in Organization Theory. **Administrative science quarterly**, v.25, p. 605-622, 1980.

MORGAN, G.; SMIRCICH, L. The case for qualitative reserarch. **Academy of management review**, v. 5, n. 4, 1980.

MOURA, S. Perspectivas da gestão local do desenvolvimento econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, n.1, 2000.

MUKAI, T. **Administração Pública na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MYRDAL, G. **Economic theory and under-developed regions**. London: Duckworth, 1957.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 185-202, 2003.

NONAKA, I; TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OECD. Evaluation and effectiveness. *In*: **Glossary of key terms in evaluation and results based management**. Disponível em <<http://www.oecd.org/home>>. Acesso em: 10 Jan. 2005.

OLIVO, V. M. F; MISOCZKY, M.C. As estratégias discursivas presentes na origem do referencial para o desenvolvimento sustentável: uma análise crítica do Relatório de Brundtland. *In*: ENANPAD (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação em Administração). **Anais...** Atibaia: 27 ENANPAD, 2003.

ONU. **Organização das Nações Unidas**. Disponível em <[www.onu-brasil.org.br/documentos\\_estudos.phd](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_estudos.phd)>. Acesso em: 20 fev. 2004.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília – DF: MH Comunicação, 1994.

PACHECO, R. S. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP-Brasil. **Revista do serviço público**, Brasília, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002a.

PACHECO, R. S. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP – Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, ano 53, n.1, jan./mar. 2002b.

PACHECO, R. S. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. *In*: **VII Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública**. Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002c. Disponível em <[www.CLAD.org.ve](http://www.CLAD.org.ve)>. Acesso em: 09 dez. 2003.

PÁDUA, E. M. M. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. São Paulo: Papyrus, 2000, p. 16-39.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração de empresas**. São Paulo: FGV, v. 45, n.1, jan./mar. 2005.

PELLETIER, J. **Gestão baseada em competências: questões conceituais**. Brasília: ENAP. Disponível em: <www.enap.gov.br> Acesso em: 10 jul. 2004.

PETERS, G. La capacidad para gobernar: Retrocediendo hacia el centro. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas: CLAD, n. 27, out. 2003.

PÉREZ, M. A. R.; YÁÑEZ, C. J. N.; TERRY, N. C. Local governance : redes de responsividad en un espacio de multi-governance. *In*: IX congresso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administación pública. **Anais...** Madrid, 2-5, nov. 2004.

PERROUX. F. Note sur la notion de pôle de croissance. **Économie Appliquée**, n.7, Paris, 1955.

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. **The second industrial divide: possibilities for prosperity**. New York: Basic Books, 1984.

POCHMANN, M.; AMORIN, R.; **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

POLI, J. Caboclo: pioneirismo e marginalização. **Para uma memória do Oeste catarinense: 10 anos de CEOM**. Chapecó: UNOESC, 1995.

POLLITT, C. E BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 53, n. 03, jul./set., 2002.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PORTER, M. E. **Competição**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PRADO JÚNIOR.C. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

PRADO JUNIOR.C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1976.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RADIN, J. C. **Italianos e ítalos-brasileiros na colonização do Oeste catarinense**. Joaçaba: Ed. UNOESC, 2001.

RAUD, C. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil**. Florianópolis: Ed. UFSC, 1999.

RAUD, C. O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento territorial: problemáticas cruzadas. *In*: VIEIRA, Paulo Freire; RIBEIRO, Maurício Andrés; MESSIAS, Roberto; CORDEIRO, Reginato Caporalli (Org.) **O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento territorial: problemáticas cruzadas**. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998.

RENK, A. A colonização do Oeste catarinense: as representações dos brasileiros. *In*: **Para uma memória do Oeste catarinense**: 10 anos de CEOM. Chapecó: UNOESC, 1995.

REZENDE, F. C. Tendências da gestão pública nos países da OCDE. **Programa de Avançado em Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: FUNDAP, 2004.

RIBEIRO, G. L. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado. Nova ideologia/ utopia do desenvolvimento. **Revista de Antropologia**, São Paulo: USP, n. 34, 1991.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

RICHARDSON, H. W. **Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1975.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A. The primacy of institutions: and what this does and does not mean. *In: Finance & Development*, junho 2003. Disponível em <<http://ksghome.harvard.edu>> Acesso em: 23 set. 2004.

ROSSETTO, A. M. **proposta de um sistema integrado de gestão do ambiente urbano (SIGAU) para o desenvolvimento sustentável de cidades**. 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

ROSSETTO, C. R. **Adaptação estratégica organizacional: um estudo multi-caso na indústria da construção civil – setor de edificações**. 1998. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescimento sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, I. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 25, 1994.

SAMPAIO, C. A. **Gestão organizacional para o desenvolvimento sustentável**. Itajaí: Editora da UNIVALI, 2000.

SCHUMPETER, J. A. **Fundamentos do pensamento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

SDR. Secretaria de Desenvolvimento Regional de Joaçaba. **Informações sobre SDR.** Correspondência, jan. 2005. (mimeo)

SEGES, **Secretaria da Gestão Pública.** Disponível em: <[www.gestaopublica.gov.br](http://www.gestaopublica.gov.br)>. Brasília: MP, SEGES. Acesso em: jul 2003.

SEGES – Secretaria da Gestão Pública. **Gestão Pública para um Brasil de todos:** um plano de gestão para o governo Lula/Secretaria de Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2003. Disponível em: <[www.gestaopublica.gov.br](http://www.gestaopublica.gov.br)> Acesso em: 04 fev. 2004.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENGE, P. M. **A quinta disciplina:** arte, teoria e prática da organização de aprendizagem. São Paulo: Best Seller, 2002.

SILVA, Z.P. **Oeste catarinense.** Florianópolis: 1950.

SILVEIRA, S.W. **Abordagem sistêmica para a promoção do desenvolvimento local:** diagnóstico e intervenção no Meio Oeste catarinense. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

SMITH, A. **A riqueza das nações: investigação sobre a sua natureza e suas causas.** São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. **Os desafios da gestão municipal democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

SOTO, M. L. G. Aspectos metodológicos para la incorporación Del enfoque de competências laborales em el sector público municipal. *In: VI Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública.* Buenos Aires, Argentina, 5-9. nov. 2001. Disponível em: <[www.CLAD.org.ve](http://www.CLAD.org.ve)> Acesso em: 07 nov. 2003.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2002.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1997.

TASSARA, H. **Perdigão, uma trajetória para o futuro**. São Paulo: Empresa das Artes, 1996.

TESSER, A. Adair Tesser, entrevista: **A trajetória política do meio oeste Catarinense** [maio 2005]. Entrevistadora Eliane Salete Filippim. Joaçaba: 13h30min., 02 maio 2005.

TESTA, V. M. *et al.* O desenvolvimento sustentável do oeste catarinense: proposta para discussão. Florianópolis: **EPAGRI**, 1996.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, J. E. **A ilusão do Brasil urbano**. Disponível em: <<http://www.econ.fea.usp.br/zeeli>> Acesso em: 23 ago. 2004.

VEGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. (Org). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

WEBER, M. Os três tipos puros de dominação legítima. *In: Sociologia*. COHN, G. (Org.) São Paulo: Ática, 1991.

WEBER, M; WERNET, A. **Metodologia das ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 1992.

WILHEM, J. Qualificando a gestão urbana democrática. *In: 2º Curso de Gestão Urbana Municipal, Anais...* Brasília: 2º CGUM, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **APENDICES**

## APÊNDICE I

Antes da entrevista, foram adotados os seguintes procedimentos:

- a) esclareceu-se o entrevistado quanto aos objetivos puramente acadêmicos do trabalho, sem qualquer interesse comercial ou eleitoral;
- b) declarou-se o comprometimento da pesquisadora com o sigilo quanto à identidade do entrevistado;
- c) garantiu-se aos entrevistados o retorno dos resultados da pesquisa assim que concluída e aprovada pela banca examinadora da UFSC;
- d) informou-se aos entrevistados o endereço e telefones nos quais a pesquisadora pode ser encontrada;
- e) solicitou-se a autorização dos entrevistados para gravar a entrevista;
- f) solicitou-se que o entrevistado lesse e assinasse o termo de consentimento livre e esclarecido.

### INSTRUMENTO DE PESQUISA

1. Cargo:

1. Prefeito  
 2. Chefe de Recursos Humanos  
 3. Técnico Efetivo

2. Escolaridade:

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> 1. Ensino Fundamental  | <input type="checkbox"/> 2. Ensino Médio      |
| <input type="checkbox"/> 3. Superior Incompleto | <input type="checkbox"/> 4. Superior Completo |
| <input type="checkbox"/> 5. Especialização      | <input type="checkbox"/> 6. Mestrado          |
| <input type="checkbox"/> 7. Doutorado           |   |

3. Sexo:

1. Masculino       2. Feminino

4. Idade:

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

5. Como ingressou nesta organização?

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> 1. Eleição            | <input type="checkbox"/> 2. Convite             |
| <input type="checkbox"/> 3. Decisão do partido | <input type="checkbox"/> 4. Concurso            |
| <input type="checkbox"/> 5. Indicação          | <input type="checkbox"/> 6. Contrato temporário |
| <input type="checkbox"/> 7. Outra              |   |

6. Se 'Outra', qual a forma:

7. Descreva-me sua trajetória na área pública.

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

8. Fale-me sobre o que você considera que seja desenvolvimento.

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

---

9. Fale-me sobre o que você considera que seja a administração pública.

---



---



---

10. Na sua visão, qual é o maior problema do seu município?

---



---



---



---

11. Qual é a forma predominante de ingresso no serviço público nessa organização?

1. Concurso público       2. Contrato temporário

3. Outra

*Pode responder diversas alternativas.*

---

12. Se 'Outra', qual a forma:

---

13. Qual é a forma de provimento de cargos em comissão mais usual nessa organização?

1. Indicação dos partidos políticos  
 2. Nomeação pessoal do prefeito  
 3. indicação pelos funcionários mais antigos  
 4. Processo seletivo  
 5. Recrutamento interno entre os servidores efetivos  
 6. Outra

*Pode responder diversas alternativas*

---

14. Se 'Outra', qual a forma:

---

15. Como as principais informações da organização são selecionadas e obtidas?

1. de maneira esporádica e individual  
 2. de maneira sistemática individualmente  
 3. de maneira esporádica e coletiva  
 4. de maneira sistemática e coletiva  
 5. outra

*Pode responder diversas alternativas*

---

16. Se 'outra', qual?

---

17. Existe comunicação e compartilhamento de conhecimento entre os diversos setores da prefeitura?

1. Nenhuma       2. Pequena  
 3. Razoável       4. Boa  
 5. Muito boa

---

18. Existe capacitação dos servidores públicos municipais?

1. Não       2. só esporadicamente  
 3. sim

---

19. Se 'Sim', como é feita:

1. cursos e treinamentos  
 2. em serviço  
 3. rodízio de função  
 4. intercâmbio de experiências  
 5. visita a outras organizações  
 6. outras

*Pode responder diversas alternativas*

---

20. Existe avaliação de desempenho dos servidores públicos municipais?

1. Não       2. Sim

---

21. Se 'Sim', como é realizada:

---

22. A organização promove a qualidade de vida dos servidores públicos municipais?

1. Não       2. Sim

---

23. Se 'Sim', defina:

---

24. A organização faz uso de novas tecnologias?

1. Jamais  
 2. Raramente  
 3. Ocasionalmente  
 4. Frequentemente  
 5. Muito frequentemente

---

25. Se 'Muito frequentemente', quais?

26. A organização estimula seus servidores a participar nos esforços para o desenvolvimento sustentável?

1. Não                       2. Sim

27. Se 'Sim', Como?:

28. A prefeitura interage com quais organizações na promoção do desenvolvimento local sustentável?

1. Jamais  
 2. Raramente  
 3. Ocasionalmente  
 4. Frequentemente  
 5. Muito frequentemente

29. Se 'Sim', Com quais organizações?

30. Qual a sua percepção acerca da atuação da Agência de Desenvolvimento do Meio Oeste Catarinense (ADMOC)?

1. Desconhece       2. Péssimo  
 3. Ruim                       4. Médio  
 5. Boa                       6. Excelente

31. Você pode citar uma ação da ADMOC que considera relevante para o desenvolvimento da região?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

32. Como as principais decisões são tomadas na prefeitura?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

33. Existe Planejamento estratégico para o desenvolvimento local?

1. Não                       2. Sim

34. Se 'Sim', Quem elaborou? :

35. Que outra forma de planejamento existe?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

36. Como é elaborada a proposta orçamentária?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

37. O cidadão participa da elaboração do planejamento para o desenvolvimento?

1. Jamais                       2. Raramente  
 3. Ocasionalmente       4. Frequentemente  
 5. Muito frequentemente

38. De que maneira o cidadão participa?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

39. Existe mecanismo para medir satisfação do cidadão em relação à administração pública municipal?

1. Não                       2. Sim

40. Se 'Sim', Qual?

41. Os planos e ações são comunicados ao cidadão?

1. Absolutamente não       2. Talvez não  
 3. Depende                       4. Talvez sim  
 5. Absolutamente sim

42. Se 'positivo', Como?

43. Quais são os canais existentes de comunicação com o cidadão para informações, reclamações e ou sugestões à Administração Pública?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

44. Existe avaliação interna do desempenho da administração pública municipal?

1. Não                       2. Sim

45. Se 'Sim', como é feita?

**Questionário aplicado no setor de  
Recursos Humanos**

Prefeitura:.....

Data:...../...../.....

1. Total de Servidores em  
Exercício:.....

2. Servidores por vínculo:

- Concursados ou efetivos
- cargo Comissionado
- cedidos
- requisitados
- CLT
- terceirizados
- inativos
- pensionistas

3. Escolaridade dos Servidores:

- Analfabeto
- Fundamental incompleto
- Fundamental completo
- Médio incompleto
- Médio completo
- Superior incompleto
- Superior completo
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado

4. Servidores capacitados:  
Número de Servidores capacitados em  
2004:.....

5. Principais área nas quais foi feita a  
capacitação dos servidores em  
2004:.....

.....  
.....

## APÊNDICE II

### UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção

#### Termo de Consentimento livre e Esclarecido (modelo)

Você está sendo convidado a participar da pesquisa Administração Pública e Desenvolvimento Sustentável: um Estudo Sobre a Região da AMMOC, de Eliane Salete Filippim, com orientação do professor Carlos Ricardo Rossetto. Os objetivos deste estudo são: conhecer, descrever e analisar a percepção dos gestores públicos da região da AMMOC acerca de administração pública e desenvolvimento. Trata-se de um estudo acadêmico com finalidade científica.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder perguntas por meio de uma entrevista. Você não terá nenhuma despesa ao participar dessa entrevista. **Sua participação não implica em riscos, pois as informações obtidas por meio dessa pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua participação.** Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação (que se dará como **um gestor público**, assegurando assim a **privacidade**).

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço do pesquisador principal, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Nome e assinatura da pesquisadora: **Eliane Salete Filippim**

Endereço e telefone do pesquisador principal:

**Eliane Salete Filippim**

**Rua Paulo Germano Liedke, 272**

**Bairro Flor da Serra**

**CEP – 89.600.000 – Joaçaba (SC)**

Telefone: 49. 521.2192

**Local: .....data...../...../2004**

**Nome do entrevistado (a):.....**

Assinatura:.....