

# A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: INSTRUMENTO TRANSFORMADOR PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO PARÁ<sup>1</sup>

---

*Josep Pont Vidal<sup>2</sup>*

## *Resumo*

Os municípios são instituições democráticas que disponibilizam as políticas e os serviços mais próximos às demandas e necessidades dos cidadãos. Tradicionalmente foram estudados a partir de variáveis econômicas ou da estrutura política. Assim, surge a necessidade de analisá-los no aspecto da administração e, especialmente, na gestão pública municipal. A hipótese teórica que orienta esta pesquisa é a de que o desenvolvimento econômico de um município depende essencialmente da qualificação da gestão municipal. Expõem-se e analisam-se as variáveis: o planejamento e a gestão de pessoas. Como conclusão, observa-se a importância que adquire o planejamento a médio e em longo prazo e a formação de pessoal para o fortalecimento institucional.

**Palavras-chave:** Gestão Pública. Municípios. Instituições. Desenvolvimento. Estado do Pará.

## *Resumé*

Les municipes sont des institutions démocratiques qui mettent à disposition des politiques et des services proches des demandes et besoins des citoyens. Ils ont traditionnellement été étudiés à partir de variables économiques ou de leur structure politique. Apparaît ainsi la nécessité de les analyser sous l'angle de l'administration et notamment de la gestion publique municipale. L'hypothèse théorique qui oriente cette recherche est que le développement économique d'un munícipe dépend essentiellement de la qualification de la gestion municipale. Les variables sont exposées et analysées : l'aménagement et la ges-

---

1 Uma versão mais extensa deste trabalho foi publicada em *Novos Cadernos do NAEA*, novembro 2011.  
2 Professor em Sociologia Política, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) – Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: josevidal@ufpa.br

tion des personnes. En conclusion, on observe l'importance qu'acquiert l'aménagement à moyen et long terme et la formation du personnel pour le renforcement institutionnel.

**Mots-clés:** Gestion Publique. Municipales. Institutions. Développement. Etat du Pará.

## INTRODUÇÃO

Os municípios, no que se refere à sua administração pública, foram pouco estudados na Região Norte. Esta falta de interesse surpreende por vários motivos:

1. Trata-se das instituições mais próximas ao cidadão e que propõem políticas públicas e abastecem os serviços mais próximos às demandas e necessidades dos cidadãos.

2. Trata-se de um nível da administração pública com uma grande autonomia administrativa e financeira, com capacidade para incidir cada vez com maior protagonismo no desenvolvimento local e regional.

3. Trata-se de instituições democráticas, que apresentam funções administrativas exercidas por pessoas diretamente escolhidas pelos cidadãos.

Esses motivos justificam que os governos locais, a administração e a gestão pública municipal mereçam uma atenção mais detalhada no Estado do Pará. Os estudos existentes de caráter histórico analisaram as dinâmicas municipais basicamente da perspectiva política, na qual a gestão pública foi totalmente esquecida, e, portanto, considerada como irrelevante. Os estudos existentes focalizam a composição política e suas manifestações democráticas, personalistas ou nepóticas. O modelo apoiado na Constituição de 1988 atribui aos municípios um caráter similar em alguns aspectos à tradição francesa (pouca capacidade de incidência nos problemas econômicos da comunidade) em detrimento da tradição anglo-saxã (como entidades prestadoras de serviços, segundo diretrizes nacionais). Entretanto, os municípios no Brasil possuem um índice de autonomia financeira muito maior que em modelo representado pela tradição francesa. O fortalecimento institucional, apoiado em uma gestão pública eficaz, eficiente e transparente, é básico para a gestão do interesse público e para o desenvolvimento social e econômico no nível local e regional.

Quando se estuda e analisa o baixo desenvolvimento de algumas regiões, aparecem as questões centrais: quais são as variáveis estratégicas para alcançar o desenvolvimento? Qual é a causa do baixo desenvolvimento? Na maioria dos

estudos aparecem variáveis de causa-efeito relacionadas com a economia e o desenvolvimento das forças produtivas. O baixo desenvolvimento de um país ou de uma região é a consequência de um conjunto de fatores, como o nível educacional e o contexto histórico, variáveis do sistema político, a inovação, a economia de escala e o processo de acumulação capitalista. No entanto, como aponta Douglass North (1973), esses fatores não são as causas, eles “são” o próprio crescimento, interpretando desta forma o desenvolvimento como resultado de uma “organização eficiente”. Como organizações eficientes, North (1973) coloca no centro do seu estudo a atividade humana. O autor se refere especificamente às instituições econômicas, pois o desenvolvimento “(...) se traduz na própria visão do mercado como instituição e não como espaço neutro de encontro de compradores e vendedores” (ABRAMOVAY, 2001, p. 167). Abramovay (2001) e North (1973) se referem concretamente a regiões e países subdesenvolvidos.

As instituições, entendidas como “produto e produtoras da ação humana” (BERGER; LUCKAMANN, 1967), adquirem, nesse sentido histórico, um papel determinante nos aspectos normativos referentes ao “cumprimento de contratos”, mas também podem ser o resultado de uma forma de pensar e de planejar, e, em consequência, de atuar e de agir. Abramovay (2001) indica que é basicamente o “ambiente social” o que inibe a inovação, visto que este se apoia em “(...) vínculos hierárquicos localizados e bloqueia a ampliação do círculo de relações sociais em que se movem as pessoas” (p. 168).

Tentativas baseadas nas instituições e na correspondente gestão pública como variável explicativa, independente de outros fenômenos sociais como o desenvolvimento econômico e social, salvo poucas exceções (FARIAS FILHO, 2004; 2004) são escassos, destacando os estudos que estabelecem uma relação entre gestão pública e monitoramento das desigualdades (SILVA JUNIOR, 2007) e gestão pública e desenvolvimento (NETO, 1995).

Quando nos referimos à Amazônia oriental devemos pensar que não se trata de uma região subdesenvolvida, e sim de uma região de baixo desenvolvimento (segundo IDH, PIB *per capita* e coeficiente Gini). Assim, a gestão municipal adquire um papel determinante para o desenvolvimento do município e, em consequência, da região, ao implicar a gestão financeira, de capital e de infraestrutura, de pessoas e de tecnologias da informação, tendo como eixos transversais a capacidade de planejamento e os resultados. Seguindo esta lógica, a existência de modelos de gestão municipal que não se baseiam em um planejamento racional, na gestão orientada a resultados, na eficiência e na formação dos recursos humanos disponíveis, constitui um obstáculo para o desenvolvimento econômico.

A hipótese que guia esta investigação: o fortalecimento institucional, e com ele a legitimidade e a efetividade das propostas políticas de um município, depende essencialmente de uma série de fatores internos da administração, especificamente da qualificação da gestão municipal em dois aspectos: 1) a capacidade de planejamento; 2) o modelo de gestão implementado. Nos municípios paraenses ainda predomina um modelo de gestão burocrático, sendo o modelo gerencial uma exceção. Por outro lado, o planejamento se limita frequentemente à resolução de problemas imediatos. Como consequência destes dois aspectos, predomina uma gestão “débil” que se manifesta em um baixo empoderamento da sociedade e uma dependência de fatores exógenos para o desenvolvimento. Neste texto descrevem-se os resultados parciais, relativos à pesquisa “fortalecimento institucional e qualificação da gestão municipal”<sup>3</sup>, referente ao estudo das prefeituras do Estado do Pará. Expõem-se os dois fundamentos teórico-conceituais no que se baseia a pesquisa: o institucionalismo e a gestão pública.

#### REFERENCIAL TEÓRICO: INSTITUIÇÕES E MODELO DE GESTÃO PÚBLICA

O fortalecimento institucional depende da capacidade de gestão das instituições, neste caso das prefeituras. O papel das instituições em impulsionar as mudanças tem sido interpretado desde diferentes perspectivas, de tal forma que alguns autores, desde uma leitura interacionista, fundamentada na ação consciente dos homens, afirmam que estas “(...) são produto e produtores das instituições” (BERGER; LUCKMANN, 1966), enquanto que outros se mostram céticos sobre a capacidade de mudança, pois estas podem “inibir” as reformas ao criar expectativas não satisfeitas pelas instituições<sup>4</sup> (CAIDEN, 1999).

Uma contribuição para o papel das instituições para o desenvolvimento econômico constitui a corrente neoinstitucionalista (MARCH; OLSEN, 1984; ANDREWS, 2005, entre outros). Não se trata de uma escola monolítica, Hall e Taylor (2003) diferenciam pelo menos três escolas de pensamento: *o institucionalismo histórico*, *o institucionalismo da escolha racional* e *o institucionalismo sociológico* (NORTH, 1995).

A obra do North (1995) constitui uma tentativa de sintetizar as contribuições teóricas procedentes da ciência política, da sociologia e da economia; é o denominado enfoque institucional. No esboço de uma teoria para a mudança social,

- 3 Pesquisa financiada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), realizada entre 2009 e 2010.
- 4 AZEVEDO, S.; MELO, M. A. *Mudanças institucionais, reforma da seguridade social e reforma tributária*. Ford/Anpocs, 1996 (Relatório de Pesquisa).

North (1995) pretende explicar de que forma o passado influi no presente a partir da compreensão do desempenho das questões econômicas, nas quais as instituições têm um papel decisivo: “(...) As instituições são as regras do jogo em uma sociedade”. De forma similar a interpretação interacionista – “(...) as instituições são produto e produzidas pela atividade humana” – para compreender sua função não se deve desconsiderar sua formação social: “(...) são as limitações ideadas pelo homem que dão forma à interação humana”. Para isso, indica a necessidade de estudá-las em seu contexto histórico, visto que: “(...) estruturam incentivos no intercâmbio humano, seja político, social ou econômico”. Compreendê-las como produto social e histórico significa outorgar-lhes um papel determinante para a mudança social: “(...) a mudança institucional conforma o modo em que as sociedades evoluem com o passar do tempo, é a chave para entender a mudança histórica (...)” A mudança institucional “(...) afeta a escolha estabelecida em um certo momento e a natureza da dependência” (NORTH, 1995, p. 13).

O estudo dos municípios do Pará trata de ampliar as concepções limitadas de compreensão da racionalidade em termos de uma racionalidade abstrata de fins e meios, abrindo uma reflexão às esferas influenciadas pelas práticas ligadas à cultura. Vários estudos sociológicos, inspirados por Max Weber, têm considerado as estruturas burocráticas dominantes nas sociedades contemporâneas como um produto de estruturas cada vez mais eficazes. No entanto, essa percepção se esquece de que as próprias práticas dessas estruturas deveriam ser consideradas, em seu tempo, como práticas culturais. Essas práticas seriam paulatinamente incorporadas nas organizações e instituições, não somente para aumentar a eficácia, mas como consequência do processo de transmissão que origina as práticas culturais em geral.

O marco analítico do Novo Institucionalismo trata de explicar o processo de tomada de decisões por parte dos atores políticos, tendo como pressuposto básico a ideia de que a configuração das instituições afeta o comportamento dos atores sociais. Alguns autores (HALL; TAYLOR, 1996; PEREIRA PRATES, 2000) apontam a existência de pelo menos três enfoques: o institucionalismo histórico, o da eleição racional e o sociológico, o também referido como teoria das organizações<sup>5</sup>. Nas correntes normativas, se acentuam o papel dos atores políticos e das instituições como formadores de bons cidadãos. A corrente histórica acentua o papel das decisões históricas, as quais têm influência no desenvolvimento das instituições. Finalmente, a corrente sociológica resulta de uma síntese das anteriores, embora questione o determinismo histórico, dando ênfase às influências do con-

5 Peters (2003) considera a existência de, pelo menos, sete enfoques diferentes.

texto social: a síntese da perspectiva sociológica e da histórica (DOBBIN, 1994). A perspectiva histórica é fundamental para a compreensão do funcionamento das instituições e das agências governamentais e da ação estratégica dos atores à frente e dentro delas, posto que estas são também produto da ação dos atores.

A Amazônia oriental (Estado do Pará), como região em desenvolvimento, é uma região onde a presença do Estado manifesta-se com instituições distanciadas e fora dos problemas cotidianos da população pela construção de algumas infraestruturas que não têm contribuído para criar cidadania, sendo que esta, frente a projetos inacabados, tem estado historicamente excluída de tais procesos. Isso favorece a emergência de atores econômicos que têm orientado sua ação, enchendo o vazio e a “ausência” deixada pelo Estado e pelas instituições governamentais, aspectos já identificados por diversos autores (PINTO, 2009), de tal forma que se tem constituído numa “frágil institucionalidade” (TORRES, 2004) e, nos aspectos relacionados com a gestão pública, de “frágil tradição de controle” (REZENDE, 2002, p. 119).

O pensamento burocrático, em que se fundamenta a gestão pública, enfatiza os princípios básicos de uma forma administrativa tradicional, descritos por Max Weber. Esse modelo hierárquico burocrático se apoia no controle da esfera política sobre a esfera administrativa. O modelo está vertebrado em torno de estruturas burocráticas hierarquizadas, organizado a partir de superiores e subordinados. O procedimento correto e burocrático administrativo prepondera na consecução de objetivos. Esse fato implica que os fluxos de informação e de autoridade sejam descendentes.

Esse tipo de modelo burocrático está fortemente determinado pelo controle político da administração, sendo a esfera administrativa exclusivamente dependente da esfera política. Esse fato produz uma dinâmica perversa. Por um lado, os políticos assumem competências de direção política das áreas e departamentos, intervindo, dessa forma, na gestão diária da organização; por outro lado, os altos funcionários intervêm em numerosas ocasiões na tomada de decisões de caráter político. É importante mencionar que a divisão existente entre a administração e a política “(...) não pode ser desprezada na determinação das responsabilidades de um e de outro grupo” (PARRADO DIEZ, 1996, p. 26). Os planos de carreira estão pouco estruturados, a ascensão obedece geralmente ao princípio de antiguidade, e o tempo de serviço é o que normalmente determina as remunerações, sendo descartado o tipo de trabalho realizado ou a capacidade de trabalho dos funcionários.

A gestão também está imersa no esquema da falta de objetivos. Os orçamentos se elaboram em função de transferências e funções estatais e federais, descon-

siderando outro tipo de programas. Por último, a estrutura organizativa segmentada em departamentos e secretarias estanques – e frequentemente concorrentes entre si – não ajuda a estabelecer uma visão ampla e integrada dos orçamentos. Trata-se a partir de práticas incrementalistas, ou seja, apoiadas no cálculo de orçamentos e despesas do ano anterior, desconsiderando um planejamento orientado a objetivos. A política continuísta não possibilita a existência de canais que elevem as demandas e inquietações da cidadania às decisões superiores.

Com relação ao modelo gerencial, a meta da administração pública já não é simplesmente o cumprimento da lei – sem incorrer na ilegalidade – mas a introdução de maior rapidez nos serviços prestados pelos gestores, além de incluir melhorias. Cabe destacar que essas melhorias são tomadas unilateralmente, sem a consulta prévia aos usuários.

### A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ

A investigação inscreve-se na área de conhecimento da administração pública, especificamente na gestão pública municipal. As prefeituras aparecem em muitos casos como o “nível pobre” nos diferentes níveis do Estado e da administração pública. Contudo, a realidade é algo diferente. Entre os anos 2000 e 2008, a maioria das prefeituras paraenses multiplicaram por cinco o volume de receita orçamentária, como, por exemplo, Castanhal que passou de pouco mais de R\$25 milhões (2000) a R\$130 milhões (2008) ou Marabá de R\$ 60 (2000) a R\$315 milhões (2008). Esse aumento tem sido significativo entre os anos 2005 e 2008 (Tabela 1), com recursos provenientes de uma parte importante do governo federal. Também o número de funcionários tem aumentado significativamente em todo o país com uma média que ultrapassa os 30%. Este aumento tem possibilitado o êxito de programas governamentais dirigidos diretamente pelas prefeituras, como o Programa Bolsa Família.

Tabela 1 – Evolução da receita orçamentária de alguns municípios (2005-2008)

Município	2005	2006	2007	2008
Barcarena	102.216.72,27	117.418.834,90	131.086.825,90	160.687.681,70
Castanhal	88.877.927,00	93.972.121,00	108.314.437,00	130.563.154,00
Marabá	155.502.908,59	165.596.099,70	200.937.854,90	315.743.203,80

Fonte: elaboração própria a partir de dados SIE/Idesp.

Esse fato é agravado pela dificuldade de tratá-lo no contexto da região amazônica, especificamente na Amazônia Oriental (Estado do Pará), pois praticamente não existem estudos baseados em dados empíricos sobre a gestão pública, destacando-se poucos exemplos recentes: o estudo de administração municipal (MONTEIRO, 1997), mudanças na administração pública (SOARES, CONCEIÇÃO, FARIA FILHO, 2004) ou o programa do governo para modernizar a administração pública Programa Qualidade na Gestão Pública no Estado do Pará (2007). Como os estudos e trabalhos, tratam-se, em geral, de monografias de caráter exploratórios e baseadas no método de estudo de caso, não é possível estabelecer conclusões que permitam generalizar.

Seguindo as recomendações de organismos internacionais e latino-americanos (CLAD, documento: A New Public Management for Latin America, 1998), vários estudos e relatórios diagnosticaram uma “crise da administração pública burocrática” e a necessidade de “empreender” reformas (LONGO; YSA, 2008, p. 17). Essa crise não se manifesta somente nos aspectos *técnicos* e científicos, mas também pela própria complexidade destes novos cenários, tanto locais quanto globais, que se configuram nas agendas públicas e nas próprias falhas do sistema de mercado hegemônico e propostas neoliberais de “retrocesso” ou de “diminuição do Estado”. Todos se traduzem na necessidade de produção de respostas por parte das administrações públicas frente a essa nova realidade. Os cenários político-institucionais são apontados como determinantes na superação dos marcos estáveis para superar a crise.

Assim, para fornecer respostas, objetiva-se que cada vez mais as intervenções públicas devem ser realizadas com a colaboração das diversas instâncias e com diferentes autoridades hierarquizadas das administrações, isto é, com a colaboração de atores de diferentes hierarquias da mesma organização ou por organizações fora do sistema público.

O Brasil não se encontra isento desse processo e, apesar dos importantes avanços no último quarto de século em toda a administração pública, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) publicou em 2008, a coletânea Gestão 2009-2012 – A Nova Administração Pública, em que se justifica: “(...) Transformações tecnológicas, estruturais, econômicas e sociais exercem grandes impactos na vida das pessoas, sendo que esses impactos conseqüentemente refletem nas gestões por elas lideradas” (CNM, p. 8). Com essa proposta trata de um “modelo de administração pública voltado para a eficiência, eficácia e efetividade” (CNM, p. 14). No documento básico aparecem os conceitos e as diretrizes principais, tais como: “gestão baseada em processos” (CNM, p. 33), “condução para a eficiência”, “excelência” e

“orientação para o público” (CNM, p. 15-17), também trata aspectos constituintes como a tecnologia de gestão e o planejamento estratégico.

Diversos autores (LANDER, 1999; BRESSER-PEREIRA, 2000 e 2007; CUNILL GRAU; BRESSER-PEREIRA, 1998) sugerem a necessidade de estabelecer uma governança dos sistemas públicos contemporâneos. As organizações sociais, denominadas por Bresser-Pereira (2004) “público não estatal”, demandam cada vez mais exigência na prestação de serviços públicos. Nos últimos anos, o mercado e as redes disputam no poder público, cada vez mais, um papel protagonista predominante na prestação de serviços, especialmente na saúde e em outros campos sociais. Confrontar a governança (governabilidade) na gestão pública significa adotar uma série de critérios que deverão orientar os procedimentos administrativos e a gestão (DENTE, 1995; LIMA, 2001).

Diversos autores diagnosticaram a emergência de um “Estado relacional” incipiente, compreensível talvez no contexto das democracias da Europa Ocidental, mas não para a região Amazônica, que faz parte da “periferia da periferia” (MELLO, 2007, p. 36), e que por sua capacidade de desenvolvimento institucional pode ser caracterizada como região de “baixa institucionalidade” (TORRES, 2004, p.7). A realidade de muitos municípios paraenses se expressa claramente no estudo de Monteiro (1997, p. 153): “(...) A forma como se administra o município, no caso de realidade paraense, continua presa à tradição patrimonialista. Os gestores municipais utilizaram os cargos públicos como uma extensão de seus negócios particulares e de seus familiares”.

#### FORTELECIMENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL NO ESTADO DO PARÁ

A configuração atual dos municípios paraenses e sua evolução histórica desde 1988 é um tema já tratado por diversos autores (BORDALO, 2007), assim como os novos recortes municipais (SILVA, 2008). O Estado do Pará, como o restante dos municípios da União, para viabilizar as políticas setoriais, procuram recursos e dependem “(...) diretamente dos repasses dos tributos do governo estadual e da União, sem, contudo, apresentar políticas que os tornem capazes de aumentar suas arrecadações e assim dar soluções aos seus problemas urbanos e rurais” (SILVA, 2008, p. 78). Esse fenômeno se manifesta de forma especial nos municípios de recente criação. O Estado do Pará desde 1980 tem criado mais de 60 novos municípios, ao passar de 83 em 1980, aos

atuais 144 em 2010. Quanto ao estrato populacional mais importante o constituem municípios entre 20 mil e 100 mil habitantes, somando um total de 84 municípios. Aparece como variável principal, como a capacidade de aumentar suas arrecadações para poder oferecer soluções aos problemas, e que se pode decompor, por sua vez, em duas: a capacidade de planejar e, com ela, de dispor de pessoal adequadamente qualificado.

Para medir a capacidade de planejamento na gestão financeira foram construídos diversos indicadores. A realização de estudos socioeconômicos, como elemento básico para o planejamento, é, todavia, mínima nas prefeituras de tamanho médio, e maior nas menores. No entanto, este dado não esclarece o tipo de estudos, a metodologia utilizada e a aplicação e seguimento por parte dos gestores municipais. Especialmente as prefeituras médias têm poucos mecanismos de acompanhamento e controle a curto e a longo prazo, assim como de atualização do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Esses aspectos podem ter como consequência, em caso de endividamento, a obrigação de tomar medidas drásticas como o aumento da arrecadação de impostos e do endividamento. Um salto qualitativo se manifesta nas prefeituras grandes, as quais se baseiam em estudos prévios para planejamento e acompanhamento a curto e a longo prazo (Tabela 2).

Tabela 2 – Indicadores para o planejamento econômico municipal

Faixa Populacional	Realizam estudos socioeconômicos	Possuem mecanismos de acompanhamento e controle		Numero médio em anos, de defasagem na atualização	Mecanismos de correção adotados em caso de déficit	
		Curto Prazo	Longo Prazo		Aumentaram a arrecadação de tributos próprios	Aumentaram endividamento
Pequenos	80.00	40.00	40.00	4.75	60.00	20.00
Médios	33.33	16.67	33.33	8.35	50.00	33.33
Grande	100.00	100.00	100.00	5.00	0.00	0.00
Total	58.33	33.33	41.67	6.00	50.00	25.00

Fonte: pesquisa de campo, Ipea/Idesp, 2010.

Quanto à gestão de capital e infraestrutura, enquanto que em municípios grandes e médios se utiliza todo tipo de estudos – técnicos e participação de entidades – também das decisões do prefeito, nos municípios médios e pequenos se adotam outras estratégias. Nas prefeituras pequenas, aparece a participação das entidades sociais como o instrumento para definir as prioridades dos investimentos, sendo mais importante que as decisões do prefeito e os estudos técnicos. A situação varia nas prefeituras médias, nas quais aparece um equilíbrio entre estudos técnicos, decisões do prefeito e participação das entidades.

Como instrumentos de subsídio ao planejamento de investimentos nas prefeituras pequenas aparecem o Plano Plurianual, o Plano de Governo e o Plano Diretor como os mais importantes. Nas prefeituras médias, apesar da obrigação de dispor do Plano Diretor, este não é utilizado em todas, apenas em 85% delas, enquanto que o PPA é o instrumento mais utilizado. Nas prefeituras grandes, são utilizados o Plano Plurianual, o Plano Estratégico e o Plano de Governo. O Plano de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLS) surge como um instrumento pouco utilizado em todo tipo de prefeituras (Tabela 3).

Tabela 3 – Instrumentos utilizados como subsídio do planejamento

Faixa populacional	Instrumentos utilizados para definição de prioridades de investimentos			Instrumentos como subsídio para planejamento de investimentos da Prefeitura				
	Estudos técnicos	Decisões Prefeito e secretariado	Participação entidades sociais	PD	PPA	PE	PDLS	PG
Pequenos	75.00	75.00	100.00	50.00	100.00	25.00	25.00	75.00
Médios	57.14	71.42	71.43	85.71	100.00	14.29	28.57	71.43
Grande	100.00	100.00	100.00	00.00	100.00	100.00	00.00	100.00
Total	66.67	-	83.33	66.67	100.00	25.00	25.00	75.00

Fonte: pesquisa de campo, Ipea/Idesp, 2010.

O baixo planejamento ou o planejamento insuficiente tem consequências na gestão de pessoas, especificamente na previsão de concurso para os próximos anos. Menos da metade das prefeituras pesquisadas tem prevista

a realização de concursos. Este fato pode ser devido à falta de informações para a criação de novas vagas, embora a ausência se manifeste de diferentes formas, segundo o estrato de prefeitura de que se trata. Aparecem as prefeituras pequenas como as que mais importância dão aos parâmetros das políticas setoriais, enquanto que as grandes prefeituras obedecem às demandas das secretarias. A existência de planos de cargos (PCS e PCCR) constitui um problema para as prefeituras pequenas e médias. Por último, um problema de primeira ordem se constitui na dificuldade de encontrar profissionais dispostos a trabalhar e a viver nas prefeituras médias e pequenas do interior do Pará (Tabela 4).

Tabela 4 – O planejamento na gestão de pessoas

Faixa populacional	Informações para criação novas vagas				Existência planos de cargos	
	Previsão concursos próximos 2 anos	Cadastro e movimentações de servidores	Parâmetros políticas setoriais	Demandas das secretarias	PCS	PCCR
Pequenos	75.00	50.00	100.00	75.00	50.00	75.00
Médios	42.86	28.57	28.57	85.71	28.57	57.14
Grande	100.00	0.00	0.00	100.00	0.00	100.00
Total	58.33	33.33	50.00	83.33	33.33	66.67

Fonte: pesquisa de campo, Ipea/Idesp, 2010.

Possivelmente, o problema do baixo planejamento é uma consequência da deficiente capacitação do pessoal da prefeitura. Todavia, se realizam poucos cursos de capacitação. Esse fato aparece alarmante na gestão de tecnologia da informação. Dispor de um moderno sistema de *hardware* ou de *software* em uma prefeitura não significa necessariamente uma maior eficácia e eficiência, dado que muitos funcionários apenas dispõem dos conhecimentos básicos de informática (Tabela 5).

Tabela 5 – Nível de capacitação dos funcionários das prefeituras

Faixa populacional	Gestão de pessoas		Gestão tecnologia Informação	
	Cursos capacitação funcionários Prefeitura	Realização de curso de capacitação por meio:		Capacitação de pessoas
		Programação de cursos %	Demandas específicas %	
Pequenos	75.00	50.00	50.00	25.00
Médios	71.43	57.14	57.14	28.57
Grande	100.00	100.00	100.00	25.00
Total	75.00	58.33	58.33	33.33

Fonte: pesquisa de campo, Ipea/Idesp, 2010.

Quanto à gestão financeira, de capital, de pessoas, nos municípios médios não é possível estabelecer uma tendência clara. Nesta área aparecem contradições, como: é possível a existência de uma equipe responsável para o planejamento dos investimentos sem dispor previamente de estudos socioeconômicos? Aparentemente, é diferente a situação nos municípios pequenos, naqueles que afirmam realizar estudos socioeconômicos, ter uma equipe responsável pelo planejamento e realizar previsão de concurso nos próximos dois anos. Contudo, na amostra empírica não se especifica a tipologia, profundidade e qualidade dos estudos socioeconômicos, assim como tampouco a composição da equipe responsável do planejamento.

#### FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO

A gestão pública na região da Amazônia oriental não pode se limitar a apenas uma boa “gestão” no sentido amplo da expressão, mas deve ser também orientada ao desenvolvimento. Para isso, deve-se cumprir uma série de exigências e desafios (VIDAL, 2011). O desenvolvimento econômico se produz “(...) como consequência da utilização do potencial e do excedente gerado localmente e da atração, eventualmente, de recursos externos” (VAZQUEZ-BARQUERO, 2000; 2001, p. 41). Vazquez-Barquero (2000; 2001), assim como

outros autores tomam a variável econômica e institucional como variável independente (NORTH, 1981; WILLIAMSON, 1985).

O desenvolvimento econômico ocorre como consequência de quatro determinantes entrelaçados, que podem favorecer ou dificultar o desenvolvimento: 1) a difusão das inovações do conhecimento; 2) a organização flexível da produção; 3) o desenvolvimento urbano do território; 4) a densidade do tecido institucional (VAZQUEZ-BARQUERO, 2001). Nesses quatro elementos, aparecem de forma transversal, com maior ou menor intensidade, o papel dos atores locais, concretamente, as decisões tomadas por eles e o papel das instituições. As instituições, como portadoras e transmissoras de uma cultura e em consequência de uma forma de organização, podem favorecer os processos de desenvolvimento.

Com as falhas detectadas nas políticas públicas no nível macro, devido, dentre outros aspectos, à sua homogeneidade e falta de adaptação, o município adquire um papel estratégico na formulação e execução de políticas públicas para o desenvolvimento. Existe um conjunto de explicações sobre o fenômeno da falta de planejamento; o “planejamento fraco”, a médio e a longo prazo, pode explicar, segundo o foco, o nível de abstração e a forma como se argumenta.

Em minha opinião, quatro elementos aparecem como determinantes na composição de uma gestão pública municipal por resultados: 1) o contexto institucional; 2) as falhas sequenciais da gestão; 3) a arquitetura organizacional; 4) a cultura de planejamento.

O contexto institucional faz parte dos estudos das diversas vertentes do institucionalismo, o qual incorpora, em sua análise, elementos estruturais do governo e seus elementos históricos e normativos. Refere-se à institucionalidade existente na própria prefeitura como em outras instituições municipais, estaduais e federais, com as quais a prefeitura possui vínculos. A Teoria da Delegação (MELO, 1996) se refere à responsabilização dos governantes no controle da agenda pública e das agências estatais. A continuidade e as “falhas sequenciais” constituem um elemento de análise essencial para compreender os mecanismos geradores dessas falhas nas reformas gerenciais.

As continuidades-descontinuidades da gestão “descontinuidades, abandonadas, terminadas” (REZENDE, 2004, p. 34) não foram estudadas na pesquisa, embora possam entrever como atitudes que prejudicam enormemente o desenvolvimento. Não é uma exceção observar em prefeituras projetos iniciados, obras públicas anunciadas por um prefeito e abandonadas no momento em que aparece uma mudança de representantes no poder político municipal. Entre as hipóteses que se estabelecem, as reformas falham essencialmente a partir de

mecanismos causais, como: os custos de transação envolvidos nas reformas, os legados de desempenho ou o dilema do controle (REZENDE, 2004).

A arquitetura organizacional ou o organograma municipal constitui um elemento determinante que pode reduzir o grau de efetividade da gestão, posto que obedece em alguns casos a decisões arbitrárias e, portanto, sem um conceito racional. A arquitetura organizacional influi também na gestão de projetos estratégicos, como diversos estudos apontam (MAXIMIANO, 2007; MARIANI, 2008) e, por último, a cultura de planejamento (HOFSTEDDE, 1999; REZENDE, 2004).

A gestão pública não só deve dar resposta às exigências e demandas atuais, mas também deve ser orientada ao desenvolvimento do município e da região. Embora a gestão pública municipal não incida diretamente sobre o desenvolvimento socioeconômico do município, sem que possa introduzir uma série de práticas de mudança da cultura e do nível operativo para o fortalecimento do poder municipal e, em consequência, para a modernização da instituição, como:

- otimização dos recursos públicos. As prefeituras recebem recursos a partir de diversos programas federais além de outras fontes próprias ou através de parcerias com empresas privadas. Uma eficiente gestão destes recursos e o estabelecimento de prioridades de investimentos é um elemento básico para o fortalecimento institucional;
- introdução de uma cultura de postos e responsabilidades. Esta cultura se baseia na meritocracia e na competência dos servidores públicos. Contratação de pessoal preparado e competente para desempenhar as funções é básica para que a administração possa oferecer serviços da qualidade ao cidadão. Esta nova cultura da meritocracia há de enterrar práticas de caráter endogâmico e nepótico comuns em muitos municípios;
- internalização de uma cultura de planejamento. Construir um futuro com melhor qualidade de vida para os habitantes e evitar situações de improvisação nos planos de carreira, na criação de novas vagas e nos concursos dependem de introduzir uma cultura de planejamento em todas as secretarias e níveis municipais, colocando em prática o Plano Diretor seria um avanço neste sentido;
- introdução de uma cultura de formação e reciclagem constante dos funcionários. A formação dos funcionários para otimizar o *hardware* e o *software* é indispensável para o bom funcionamento dos serviços da prefeitura. Dado o baixo índice de formação dos funcionários em algumas prefeituras, a oferta de cursos de formação homologados e de

estâncias temporais de funcionários em outras prefeituras selecionadas como “casos de boa gestão municipal” são elementos que favoreceriam a introdução de novas práticas de gestão (VIDAL, 2011);

- otimização do organograma municipal – estruturado de forma mais funcional e racional, orientado a resultados e a novas demandas da cidadania e da sociedade, e não orientado ao poder público.

Finalmente, estas dimensões podem sintetizarem-se na cultura do planejamento.

#### EM FORMA DE CONCLUSÕES

Cada sociedade possui formas específicas de organização das instituições, cultura e formas de organização, as quais facilitam ou dificultam o desenvolvimento econômico. A organização destas instituições está fortemente condicionada por uma cultura. Nas prefeituras pequenas e médias paraenses se detecta a falta de normalização de uma cultura de planejamento financeiro, de mecanismos de acompanhamento e de controle na área da gestão financeira provocando efeitos negativos. Surpreendentemente, em todas as prefeituras se destina pessoal para essas tarefas. A falta de cultura de planejamento tem como consequência, no caso de déficit orçamentário – como é na maioria das prefeituras do Pará – que tenham que tomar medidas drásticas de redução de despesas e de procura de transferências voluntárias, seja de origem federal ou estadual. Entretanto, aparece a questão: as prefeituras pequenas e médias possuem pessoal suficientemente capacitado e qualificado para procurar linhas orçamentárias e realizar os correspondentes trâmites de formulação e gestão de projetos e ações governamentais?

A ação da prefeitura e a gestão para o desenvolvimento, por menores que sejam, não se restringem aos limites do município, mas refletem, em maior ou menor medida, um contexto institucional e de ação política mais amplo a nível estadual. Não surpreendentemente, no mundo da física se tem visto a conclusão: o infinitamente pequeno e o infinitamente grande guardam os mesmos segredos.

#### REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica, *in*: ARBIX, G.; ZILBOCIUS, M.; ABRAMOVAY, R. *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: UNESP, 2001, p. 165-177.

- ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n.2, p. 271-299, abr./jun. 2005.
- AZEVEDO, S.; MELO, M. A. *Mudanças institucionais, reforma da seguridade social e reforma tributária*. Ford/Anpocs, 1996 (Relatório de Pesquisa).
- BERGER, P.; LUCKMANN, Th. *A construção social da realidade: tratado sobre a sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, [1966], 1995.
- BORDALO, Carlos. Gestão Ambiental no Estado do Pará, in: ROCHA, Gilberto de Miranda (org.), *Gestão ambiental: desafios e experiências municipais no Estado do Pará*. Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 03 ago. 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU. *Lo publico no estatal en la reforma del Estado*. México: Paídos, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Moderna gestão pública: dos meios aos resultados*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração – INA, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Macroeconomia da estagnação*. São Paulo: Editora 34, 2007.
- CAIDEN, Gehard. Administrative reform: proceed with caution. *International Journal of Public Administration*, 22 (6), p. 815-832, 1999.
- CNM. Confederação Nacional de Municípios. *Nova administração pública: gestão municipal e tendências contemporâneas*. Brasília, 2008.
- DENTE, B. El proceso de reforma de la Administración en Italia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid: INAP, n.2, enero-abril, 1995.
- DOBBIN, Frank. *Forging Industrial Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. Organizações e instituições: uma abordagem exploratória a partir de experiências de mundaças no setor público. *Adcontar*, Belém, v.5, n.1, p. 15-34, jun., 2004.
- \_\_\_\_\_. *Reforma administrativa e arranjos institucionais: a experiência do Estado do Pará*. Belém: NAEA/UFPA, 2003. Tese.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 58, p. 137-173, 2003.
- HOFSTEDE, Geert. *Culturas y organizaciones*. Madrid: Alianza editorial, 1999.
- IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Programa de melhoria da qualidade da gestão institucional: aumentando a governança do IBGE*.

- Disponível em: <[http://unstats.un.org/unsd/statcom/statcom\\_09/seminars/innovation/Innovation%20Seminar/Brazil\\_Paper\\_UNSD\\_feb\\_2009%20-%20versao%20final.pdf](http://unstats.un.org/unsd/statcom/statcom_09/seminars/innovation/Innovation%20Seminar/Brazil_Paper_UNSD_feb_2009%20-%20versao%20final.pdf)> Acesso: 02 mai. 10.
- LANDER, Edgardo. Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não estatal, in: BRESSER PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N. (org.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- LIMA, Blanca Olías. *La nueva gestión pública*. Madrid: Pearson Educación, 2001.
- LONGO, Francisco; YSA, Tamyko. *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Escola Administració Pública, 2008.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. The New institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, Los Angeles, n. 78, p. 734-749, sep., 1984.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v.16, n.31, p. 121-142, nov., 2008.
- MARIANI, E.J. *A importância da arquitetura organizacional na gestão do setor público municipal*: estudo de caso da secretaria municipal de administração (SMA) da prefeitura municipal de Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Especialização em Gestão Pública do Instituto Brasileiro de Gestão de Negócios (IBGEN), 2008.
- MAXIMIANO, A.C. *Introdução à Administração*. São Paulo: Atlas, 2007.
- MELO, Marcus André. Governança e reforma do Estado: o paradigma agente X principal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 1, p. 79-97, jan./mar., 1996.
- MELLO, Alex Fiúza de. *Para construir uma universidade na Amazônia*: realidade e utopia. Belém: UFPA, 2007.
- MONTEIRO, Mario de Souza. *Nomeação e concurso*: máquina burocrática estatal e denominação política. Belém: Universidade Federal do Pará/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (UFPA/NAEA), 1997. Dissertação.
- NETO, P.S. Gestão pública e desenvolvimento. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 23, jan./abr., 1995.
- NORTH, Douglass C. ; THOMAS, Robert Paul. *The rise of the western world: a new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
- \_\_\_\_\_. *Structure and change in economic history*. London : Norton, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, 1995.

- PARRADO DIEZ, Salvador. *La implantación de la 'Nueva Gestión Pública' en el 'viejo' continente: la experiencia anglosajona como modelo*. CONGRESO ESPAÑOL DE C<sup>a</sup> POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN, 2., Santiago de Compostela Madrid, 1996.
- PEREIRA, J. M. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- PINTO, Lucio Flávio. *Amazônia sangrada (de FHC a Lula)*. Belém: Paka-Tatu, 2009.
- PRATES, Antonio Augusto. Organização e instituição no novo institucionalismo. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, n.5, p. 123-146, 2000.
- REZENDE, Flávio. Razões da crise de implementação do Estado regencial: desempenho versus ajuste fiscal. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n.19, p. 111-121, nov., 2002.
- \_\_\_\_\_. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- SILVA JUNIOR, 2007. Gestão pública e monitoramento das desigualdades socio-espaciais: o mapa da exclusão / inclusão social de Itajaí – SC. *Terr@ Plural*, Ponta Grossa, 1(1), p. 77-89, jan./jul., 2007.
- SOARES, A.; CONCEIÇÃO, J.; FARIA FILHO, M. *As mudanças na administração pública no contexto de reformas institucionais dos Estados nacionais: a experiência do Estado do Pará (1991-2002)*. Adcontar, Belém, v. 5, n.1, p. 15-34, 2004.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. *Cuaderno de la Cepal*, Santiago de Chile, n. 93, jul., 2004.
- VAZQUEZ-BARQUERO, Antonio. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.
- \_\_\_\_\_. Desarrollo endógeno y globalización. *EURE (Santiago)*, v.26, n.79, dic. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612000007900003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007900003&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 26 jun. 2010.
- VIDAL, Josep. *Continuidade e mudança na gestão pública do Estado do Pará*. São Paulo: Ed. Paco, 2011.
- WILLIAMSON, Oliver. *The economic institutions of capitalism*. The Free Press: New York, 1985.

