

OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO/RS

Diego Holtz Silva

Orientadora: Camila Furlan da Costa

RESUMO

O presente estudo foi desenvolvido na Secretaria de Administração da prefeitura de Santana do Livramento – RS, tendo em vista a dificuldade de implementação do gerencialismo nessa repartição, e teve por objetivo analisar como a coexistência dos modelos de Administração patrimonialista e burocrático dificultam a implementação desse sistema na gestão municipal. Para tanto é necessário verificar as características dos modelos de administração patrimonialista e burocrático presentes na Secretaria, identificar como o modelo gerencial está sendo implementado e apontar quais as características dos modelos patrimonialista e burocrático que dificultam a implementação do gerencialismo. O referencial teórico da pesquisa foi explanado de modo a apresentar as características e os conceitos norteadores dos modelos de administração pública patrimonialista, burocrático e gerencial. Realizou-se um estudo de caso qualitativo na Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento – RS. Como método para compreendermos o universo da pesquisa, esse estudo caracteriza-se como descritivo e de viés qualitativo, pois para atingirmos os objetivos propostos neste estudo foi realizado uma análise para descrevermos a coexistência dos modelos da administração, na coleta dos dados foram utilizados instrumentos como a observação participante do pesquisador, análise de documentos e entrevistas. A análise de conteúdo foi utilizada para análise dos dados coletados. Diante disso, verifica-se que existem traços patrimoniais e burocráticos que impedem o avanço da implementação do gerencialismo, dentre os principais são: a prevalência dos interesses políticos em detrimento aos da gestão municipal, e a imutabilidade do planejamento. Ainda, foi possível identificar medidas para implementação do modelo gerencial no setor público da Prefeitura Municipal, como a redução das horas extras, a reestruturação do setor de arquivo, a implementação do protocolo digital, a captação de recursos, dentre outras. Concluiu-se que a pesquisa contribui para que pesquisadores busquem utilizar o estudo para se aprofundarem no tema, já para os gestores a pesquisa auxiliou na identificação dos principais entraves, que impedem o aumento da eficiência e a melhoria constante dos serviços prestados para a sociedade, podendo ser utilizados para possíveis correções, na forma de prestação desses serviços.

Palavras-chave: Modelos de Administração Pública; Gestão Pública Municipal; Patrimonialismo; Burocracia; Gerencialismo.

ABSTRACT

This study has been developed on the Secretary of Administration of the city hall on Santana do Livramento - RS, considering that it has been difficult to implement management in this division, and aimed to analyze how the coexistence between the patrimonialist and bureaucratic administration models make it difficult to implement a new system in the town administration. Therefore, it is necessary to verify the characteristics of the patrimonialist and bureaucratic management models present in the Secretary and identify how the managerial

model is being implemented, to point out which characteristics of the patrimonialist and bureaucratic models make the implementation of managerialism difficult. The theoretical framework of the research was explained in order to present the characteristics and concepts of the patrimonialist, bureaucratic and managerial models of public administration. A qualitative case study has been conducted at the Secretary of Administration on Santana do Livramento - RS town hall. As a method to understand the research universe, this study is characterized as descriptive and qualitative, so to achieve the objectives proposed in this study an analysis has been performed to describe the coexistence of management models. In the data collection instruments such as participant observation of the researcher, document analysis and interviews have been performed. The content analysis was used to analyze the collected data. In view of this, it has been verified that there are patrimonial and bureaucratic traces that prevent the progress of the implementation of managerialism, among the main are: the prevalence of political interests over those of the town hall management, and the immutability of planning. It has been also possible to identify measures for the implementation of the management model in the public sector of the town hall, such as the reduction of overtime, the restructuring of the archive sector, the implementation of the digital protocol, fundraising, among others. It was concluded that the research contributes for researchers to seek to use the study to deepen the theme, while for managers the research helped to identify the main barriers that prevent the increase of efficiency and the constant improvement of services provided to society, may be used for possible corrections in the form of provision of these services.

Keywords: Public Administration Models; Municipal Public Management; Patrimonialism; Bureaucracy; Managerialism.

1 INTRODUÇÃO

Do século XIX até a atualidade, tivemos diversas mudanças no Brasil em termos sociais, políticos e econômicos. Ao passar das décadas, o País saiu de um estado de economia mercantil, em que a política era praticada apenas pelas classes dominantes e rumou para um Estado capitalista que, embora tenha gerado desigualdade socioeconômica, possibilitando que a população tivesse uma maior participação na vida política do País. Essas mudanças que ocorreram influenciaram diretamente a formação dos modelos da administração pública no Brasil. Os modelos possuem características peculiares e podem ser classificados em: patrimonialista, burocrático e gerencial (COSTIN, 2010).

O gerencialismo surge nas décadas de 1980 e 1990, nos países ditos desenvolvidos tendo como expoentes os governos neoliberais da Inglaterra, com Margareth Thatcher e dos Estados Unidos da América, com Ronald Reagan. No Brasil, o modelo foi implantado em 1995 no governo do Fernando Henrique Cardoso (FHC), por intermédio da Reforma do Estado, idealizada pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que foi o responsável por conduzir a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O gerencialismo procurava modernizar a gestão pública administrativa da União, dos estados e municípios, com o intuito de tornar o Estado mais eficiente e eficaz.

Para Maximiano (2000), eficiência seria realizar as tarefas de maneira certa, com o menor esforço possível, utilizando os recursos com o máximo de aproveitamento. Por sua vez eficácia, seria fazer as coisas certas, resolver os problemas, não importando os gastos e nem os meios. Baseado nessas percepções pode-se concluir que a relação entre eficiência e eficácia, é muito intensa, até ocasionando certa confusão. Geralmente, os processos que são

eficientes levam aos resultados desejados e são realizados de forma correta, a eficácia seria simplesmente alcançar resultado sem se preocupar como eles foram atingidos.

Santana do Livramento é um município do Estado do Rio Grande do Sul, que possui uma grande extensão territorial. No quadro de funcionários da Prefeitura Municipal, existem em torno de 2300 funcionários compostos de servidores estatutários; celetistas extranumerários; que são servidores contratados sem concurso público antes da Constituição Federal de 1988; servidores que são contratados em caráter temporário; e servidores que são nomeados para cargos em comissão. O Município possui um orçamento aproximado de 200 milhões de reais, para suprir as necessidades de educação, saúde, segurança pública, obras de infraestrutura, pagamento de pessoal e a manutenção da máquina pública. Contudo, como em todo o Brasil, os recursos são insuficientes para atender a demanda da população, evidenciando a importância de um modelo administração pública eficiente e o gerencialismo, nesse sentido, seria o sistema atual que mais se adequaria aos anseios da sociedade.

A Secretaria de Administração da Prefeitura de Santana do Livramento conta com diversos servidores. O Secretário com seus Diretores, Chefes de Departamentos e funcionários, são responsáveis por executar as tarefas que são inerentes à Administração Pública, que incluem o planejamento, a organização, a direção e o controle da Gestão Municipal. É de competência da Secretaria Municipal de Administração as atividades relacionadas com os sistemas de pessoal, material, recursos humanos, bem como a administração de bens patrimoniais.

Para Bresser-Pereira (2001), a Reforma Gerencial de 1995 do Governo FHC iria passar por retrocessos e avanços, e enfrentaria uma grande resistência dos adeptos à burocracia e dos integrantes da Administração Pública, que se utilizam do patrimônio público para seu benefício ou de seus apadrinhados políticos, em todos os entes da União.

Nesse contexto, o objetivo geral do trabalho consiste em analisar de que forma a coexistência dos modelos de Administração patrimonialista e burocrático dificulta a implementação do modelo gerencial na secretaria. Mais especificamente, verificar as características dos modelos de administração patrimonialista e burocrático presentes na Secretaria de Administração; identificar como o modelo gerencial está sendo implementado na Secretaria estudada; e apontar quais as características dos modelos patrimonialista e burocrático que dificultam a implementação do gerencialismo na Secretaria de Administração.

Este artigo é dividido em cinco capítulos. Na primeira parte a introdução, composta, pela problemática, os objetivos e a justificativa da pesquisa que nortearão este estudo. Na segunda parte, tem-se o referencial teórico, em que se encontra os conceitos e termos relacionados aos modelos de administração. Dando prosseguimento, a terceira parte apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para a pesquisa englobando o tipo de pesquisa, método escolhido, técnica de coleta de dados, técnica de análise dos dados e cronograma das atividades. Na quarta parte foi realizada a análise e discussão dos resultados da pesquisa, utilizando-se dos procedimentos metodológicos para evidenciar os resultados. Por fim, a quinta parte encerra com a conclusão e as contribuições do estudo para outras pesquisas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico está dividido em: Administração Pública patrimonialista, Administração Pública Burocrática, Administração Pública Gerencial.

2.1 Administração Pública Patrimonialista

Os portugueses chegaram no Brasil no ano de 1500, com as caravelas comandadas por Pedro Álvares Cabral, porém o processo de colonização só teve início em 1530. Durante

as três primeiras décadas da chegada dos lusitanos ao Brasil, Portugal só enviou algumas expedições, que apenas serviam para reconhecimento do território e a exploração do Pau-Brasil. Com medo de que houvesse uma invasão nas terras, o rei Dom João III de Portugal mandou ao Brasil em 1530, Martin Afonso de Souza, chefiando a 1ª expedição de colonização com destino ao território brasileiro (FAUSTO, 2012).

Com a chegada dos colonizadores portugueses, foi implantado no Brasil o modelo de administração patrimonialista. Segundo Costin (2010, p. 31), este modelo era próprio “das monarquias absolutas, em que o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público”. O modelo predominou na administração pública no período colonial, imperial até a Primeira República, mantendo seus traços na administração pública mesmo com o surgimento de outros modelos. A dominação era a principal característica desse modelo no início do século XVI, porém ela estava sustentada na aceitação dos mais fracos diante do detentor do poder. Inclusive, dentro da gestão pública administrativa, os súditos não consideravam errada a utilização do patrimônio público pelo Rei ou representantes dele (FERNANDES, 2010).

Prado Jr (1961, p. 299) afirma “que a administração portuguesa estendeu ao Brasil sua organização e seu sistema, e não criou nada de original para a colônia”. Houve a tentativa da criação do sistema administrativo de “donatárias”, que eram terras doadas pela Coroa para pessoas de confiança que exerciam a administração em nome do soberano. Porém esse sistema desapareceu, sendo substituído pelos governadores e capitães-generais. Eles tinham como função principal a defesa militar, deixando de lado a organização administrativa que era muito simples, apenas com alguns órgãos que foram adaptados para a realidade do Brasil, causando grande prejuízo para o funcionamento da administração da colônia (PRADO JR, 1961).

Para Faoro (2001) a administração pública ficou mais forte com a vinda da família real e sua corte, com a herança portuguesa administrativa baseada no modelo de gestão francês na qual se valorizava o caráter jurídico, que privilegiava quem estivesse no poder. Para isso, foi colocado no sistema administrativo brasileiro, os fugitivos desempregados que estavam com a corte, poucos fidalgos acompanharam o rei. O Estado era composto por vários bajuladores de D. João VI, que em Portugal exerciam funções administrativas e agora iriam exercer no Brasil. A composição da administração era muito grande e de pouco serventia. Para organizar a colônia, os portugueses reproduziram a estrutura administrativa lusitana, em que o governo deveria servir a classe dominante da época. Já nas forças armadas os fidalgos assumiram os postos mais importantes de Oficiais Superiores (FAORO, 2001).

D. Pedro I, após a independência, abriu os portos para a chegada de bens de consumo, comprados principalmente pela elite brasileira. Contudo, a classe mais pobre queria possuir acesso a esses bens e exigiam transformações na sociedade. D. Pedro utilizou os recursos do tesouro nacional e sem resolver os problemas do povo resolveu abdicar em nome de seu filho D. Pedro II, é nesse momento em que se consolida o “Estado”. No entanto, o novo regente não teve capacidade de vislumbrar o Estado como um todo. Ele considerava a administração pública apenas a obrigação de fiscalizar os subordinados e assinar documentos (PRADO JR., 1994).

Com a Proclamação da República em 1889, a administração pública sofreu diversas mudanças, com os estados criando seus próprios governos, e suas constituições estaduais, e no âmbito do governo geral apareceu de forma mais nítida os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Os estados através do coronelismo de seus governadores passaram a participar mais da vida política do País, tendo grande influência na relação da sociedade com o governo geral, porém na estrutura administrativa interna não ocorreram muitas mudanças, seguindo com traços marcantes do patrimonialismo presentes no Império (HADDOCK-LOBO, 1965).

No Brasil, criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1936, que introduziu o sistema burocrático no governo de Getúlio Vargas. O Dasp realizou a

regulamentação de diversos assuntos da administração, como o ingresso no serviço público por concurso, a organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento metódico, a administração pública orçamentária, a padronização das compras realizadas pelo Estado, a racionalização geral de métodos, tudo isso com a intenção de transformar a gestão pública em uma gestão mais eficiente (WAHRLICH, 1984).

De acordo com Schwartzman (1988), mesmo com a criação da DASP na era Vargas e o início do modelo burocrático, o estado brasileiro ainda era caracterizado pela continuação do modelo de administração pública patrimonialista. O progresso que a DASP trouxe em relação ao combate do patrimonialismo foi parcial, porque os traços desse modelo permaneciam enraizados na cultura organizacional do País tanto na gestão pública quanto na vida política, que ainda ocorriam atos típicos do modelo Patrimonial, como o clientelismo. (SCHWARTZMAN, 1988).

Para Holanda (1995, p. 145), “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público”. No patrimonialismo, o servidor tinha como característica não saber separar sua vida pessoal da sua vida profissional, e a administração pública era de seu interesse particular, assim utilizava todas as vantagens que o cargo poderia lhe oferecer. Nesse modelo, o objetivo não estava focado em oferecer serviços de qualidade para a população e sim se utilizar da máquina pública em seu benefício próprio, então a escolha dos servidores era somente pela confiança e fidelidade que estes tinham com o governante que estava selecionando e não pelas suas capacidades técnicas profissionais (HOLANDA, 1995).

Entretanto, “o Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo” (HOLANDA, 1995, p. 145). No modelo patrimonialista, há um distanciamento do Estado em relação às necessidades do cidadão, já que sua função se restringe a criar leis e cobrar tributos sem se preocupar com o retorno para a sociedade. O círculo familiar que estaria presente na administração pública vigente seria o dos servidores, as rendas e despesas se aplicavam nos gastos da família dos governantes e funcionários públicos (HOLANDA, 1995).

Para Sorj (2000), o patrimonialismo caracteriza-se principalmente como uma apropriação dos recursos estatais por funcionários públicos, grupos políticos e segmentos privados. Nele, esses se aproveitam do aparelho do Estado para seu proveito ou de amigos e familiares. Na atualidade, essa apropriação pode ser notada pelos desvios de verbas e recursos das diversas estatais do País. Para combater a corrupção brasileira, foram criadas diversas leis. Algumas não foram criadas com esse objetivo, porém oferecem mecanismos que podem ser utilizados para enfrentá-la, como a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção.

Segundo Souza (2006), o modelo de gestão pública patrimonialista é visto como uma estrutura pré-burocrática em que as estratégias são simples e o dirigente principal decide e define quais devem ser implementadas, não sofrendo muita pressão do ambiente. Na política, é marcada pela existência da persuasão, da manipulação e do convencimento para alcançar os objetivos pessoais do servidor, inclusive aproximando-se de pessoas que ocupam cargos estratégicos.

2.2 Administração Pública Burocrática

O modelo burocrático de administração surge após as sociedades se tornarem mais complexas, e busca de forma racional e adequada separar o público do privado, tornando o estado mais eficiente. A burocracia está associada a Max Weber que tratou dela por meio da sociologia da dominação na relação entre os indivíduos. Conforme Weber (2000), existe três

tipos de dominação legítima: racional, tradicional e carismática. A primeira, de caráter racional, “baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal).” (WEBER, 2000, p. 141). A dominação legal ou racional seria aquela na qual os direitos podem ser criados e modificados através de leis, normas e estatutos, tendo a “burocracia” como sua principal representante. A autoridade que detêm o poder tem seu governo legitimado através de leis, deve-se obediência a esta porque assim foi designado por um estatuto. Este tipo de dominação seria o mais estável devido a utilizar normas e regras sancionadas de modo formal.

A segunda, de caráter tradicional, “baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional)” (WEBER, 2000, p. 141). A dominação tradicional é aceita por respeito às tradições, um tipo de fidelidade do subordinado com o governante, em que o governante seria o Senhor ou Patriarca e os subordinados seriam os súditos. O governo patriarcalista era o principal representante deste tipo de dominação, prestava-se uma obediência ao patriarca por respeito ao que ele representava, muitas vezes julgado sagrado. Também era considerada uma dominação estável, devido às tradições estarem enraizadas na sociedade e a população de certa maneira sofria uma dependência dos costumes. Já as regras e normas não sofriam praticamente nenhuma modificação com o passar dos anos, havia uma prevalência dos princípios que eram passados de geração em geração (WEBER, 2000).

A terceira, de caráter carismático, é “baseada na veneração extra cotidiana na santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por estas reveladas ou criadas (dominação carismático)” (WEBER, 2000, p. 141). Na dominação carismática existe uma devoção à autoridade, devido às características pessoais do líder. Este é visto como um herói, salvador ou até como um santo, ele influencia as pessoas através de sua oratória, inteligência, confiabilidade, simpatia e carisma. O autoritarismo é bem representado nessa dominação, porém ela não é estável, os dominados podem com o passar dos anos e com as decisões tomadas pelo líder diminuir ou até terminar a sua devoção ao líder carismático (WEBER, 2000).

Para Weber (2004, p. 198-199), “as características da moderna burocracia, tanto da presente no setor público quanto da presente no setor privado”, são:

1) Distribuição de forma fixa das atividades que são necessárias para a realização dos deveres oficiais, distribuição também fixa dos poderes de mando e dos meios coativos, criação de providências planejadas e contratação de pessoas que sejam qualificadas segundo critérios gerais;

2) Princípio da hierarquia de cargos e da sequência de Instâncias, que era baseada na relação de subordinação de seus membros devidamente regulamentada, sendo fiscalizado pelas autoridades competentes, e a organização fundada numa sequência de escalas, com graus sucessivos de poderes e responsabilidades;

3) Documentação dos atos e decisões, que após utilização devem ser arquivados de modo organizado, para que se necessário sejam localizados com rapidez e facilidade. O escritório seria o conjunto de servidores que exercem suas funções em uma organização e os documentos produzidos nestas, separando assim a sua residência do local de trabalho

4) Especialização das tarefas, acreditava-se que com uma intensa instrução, e a busca pelo conhecimento iria melhorar a eficiência da organização. Tanto a área privada como a pública seria beneficiada, aplicando aos dirigentes e funcionários modernos dessas áreas a especialização necessária;

5) Profissionalização da força de trabalho dos funcionários, que deveria ter como ocupação principal o seu emprego, inclusive tendo o tempo de escritório fixado pela

organização, evitando que o servidor utilizasse o cargo como uma atividade acessória ou amadora. Por isso o cargo necessitaria estar plenamente desenvolvido, requerendo total esforço do funcionário;

6) Administração de acordo com regras, a burocracia utiliza normas, leis, conhecimentos contábeis e outros tipos de conhecimentos para nortear as atividades dos funcionários, por isso é importante o servidor ter acesso a legislação e as regras vigentes para poder exercer as funções de seu cargo.

Para Bergue (2011) a eficiência é um atributo que pode ser associado ao modelo de administração burocrático, e constitui um parâmetro que tem facilidade de ser mensurado nas organizações, porque sua relação principal é com a utilização dos recursos, porém é de difícil verificação. É preciso analisar os processos e verificar se eles estão sendo realizados da melhor maneira possível, otimizados ao máximo o custo benefício de seus procedimentos. A avaliação do desempenho das instituições utiliza a eficiência como um dos parâmetros para a análise, mas ele sozinho é insuficiente precisa do auxílio de outros parâmetros, principalmente pela complexidade de algumas políticas públicas (BERGUE, 2011).

A busca da eficiência defendida pelo modelo burocrático não foi alcançada na prática, principalmente pelo surgimento de algumas disfunções que estão presentes na burocracia como: a resistência dos funcionários a mudança, o rigor presente nas normas e leis, uma preocupação maior com as regras do que com o resultado objetivado, a formalidade excessiva que aumenta a lentidão nos processos e a total falta de inovação no setor público. A administração burocrática brasileira mostrou-se demorada, onerosa, e não estava preocupada em atender às demandas da sociedade brasileira (BRESSER PEREIRA, 1996).

Para Souza (2006), o modelo de gestão pública burocrática tem sua estratégia definidas pelos dirigentes que possuem autoridade legal e tem como característica principal a formalidade, que torna o ambiente mais estático e lentamente mutável. Existe uma maior ênfase na obediência das regras e normas legais, o que causa um engessamento no trâmite dos processos.

2.3 Administração Pública Gerencial

O modelo de administração gerencial tem como embasamentos as ferramentas de gestão da administração privada e pensamentos neoliberais. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, as nações começam a se reerguer economicamente, ocorrendo a expansão do Estado de Bem-Estar Social, deixando evidente que o sistema burocrático estava em decadência e não atendia às necessidades da sociedade, que precisava uma administração pública mais eficiente. Com isso, a reforma do Estado se tornou quase que prioridade em diversos países, a partir do final dos anos 1970. Com a crise do petróleo de 1973, o Estado que tinha o papel importante de garantir a prosperidade econômica e o bem estar social, redefine a sua função na economia e reduz gastos na área social. Nesse contexto, acontece à introdução do gerencialismo no setor público (ABRÚCIO, 1997).

Com o objetivo de ajustar os erros da burocracia os países mais desenvolvidos começaram a utilizar o gerencialismo na administração pública de seus Estados. Porém, algumas tentativas anteriores de implantar o modelo gerencial já tinham ocorrido. O país pioneiro a adotar o modelo o Modelo Gerencial Puro¹ foi a Inglaterra, durante o governo de Margareth Thatcher, em 1979. Os Estados Unidos no governo de Ronald Reagan também implantaram só que com algumas modificações. As primeiras ações buscavam a redução de custos e o aumento da eficiência do setor público, utilizando uma ideologia privatizante, mas

¹ O termo utilizado em inglês é *managerialism*

com passar das décadas o modelo gerencial sofreu um processo de transformação (ABRÚCIO, 1997).

Os conceitos de gestão gerencial entraram no setor público da Inglaterra e dos Estados Unidos com os governos conservadores desses países. O gerencialismo inspirou uma mudança estrutural na economia mundial, tendo uma revisão da importância do Estado através da liberalização econômica. A redução dos custos e a busca pela eficiência passaram por um projeto de reforma do Estado, que acabou ultrapassando as fronteiras do Reino Unido e alcançaram as economias desenvolvidas e as emergentes que queriam reduzir o peso do Estado, diminuindo as atividades do governo, passando muitos encargos de sua responsabilidade para a iniciativa privada (ABRÚCIO, 1997).

A busca contínua pela qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos, traz a introdução do modelo gerencial, entretanto a burocracia mesmo com algumas disfunções deixou diversas características importantes presentes ainda na administração pública como a admissão de pessoal por concurso, a meritocracia e a avaliação de desempenho no setor público. O gerencialismo, para Bresser Pereira (1996), seria uma evolução do modelo burocrático com mais eficiência, transpondo as práticas do setor privado para o setor público, o modelo gerencial teria como principais traços: o controle por resultados, maior autonomia e flexibilidade, descentralização, responsabilidade, orientação para o cidadão, participação social, transparência e eficiência (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No Brasil, o gerencialismo é introduzido na década de 1990, durante o Governo Collor, que em seu governo adotou medidas neoliberais que tinham como objetivo o enxugamento da máquina pública e a redução dos gastos da União. A sociedade e o Estado de modo geral consideravam muito importantes a modernização da administração pública, que deveria melhorar a prestação dos serviços públicos sendo mais efetivo, eficiente e eficaz. Quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a presidência inicia-se a Reforma do Estado brasileiro, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que teria a responsabilidade de elaborar as diretrizes responsáveis referentes à reforma administrativa do Estado. Porém, o governo Militar já tinha realizado ações de caráter gerencialista, através do Decreto-Lei nº 200/67, com descentralização administrativa, criando estatais, autarquias e fundações públicas (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A Constituição Federal de 1988 trouxe um retrocesso burocrático, nesse contexto de crise de governança, foi elaborado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), pelo Ministro José Carlos Bresser Pereira que, após realizar uma análise da administração pública do Brasil, apresentou esse plano. A sociedade cobrava mais eficiência na prestação dos serviços ofertados pelo Estado, e o Plano Diretor tinha como objetivo principal a implantação do modelo de administração pública gerencial no Brasil. O Plano estava ancorado em algumas bases como: ajuste fiscal das contas à longo prazo, reformas econômicas, da previdência e do aparelho do Estado, com o intuito de melhorar a implementação das políticas públicas necessárias ao País (COSTA, 2008).

Bresser Pereira (2001), utilizando as experiências de vários países, principalmente o da Inglaterra, elaborou no primeiro semestre de 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa, influenciado pelas ideias neoliberais. Contudo, existiu uma grande resistência na implantação das novas práticas administrativas, que foi combatida através da utilização dos meios de comunicações para esclarecer o tema que além de novo era muito complexo para a sociedade. O Ministro atacou o modelo de administração burocrático, porém defendeu algumas características como as carreiras do Estado, desse modo ganhou apoio dos administradores públicos e colocou na agenda do país o debate sobre a importância da reforma administrativa, apoiada quase que pela totalidade da sociedade brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Com a reforma, buscava-se definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação do gerencialismo no país, foram criadas “agências executivas” que executavam atividades exclusivas de estado e as “organizações sociais” que executam os serviços sociais, também houve mudança na forma de remuneração e estrutura das carreiras do Estado. A Reforma Gerencial de 1995 teve três dimensões: uma institucional, outra cultural, e terceira de gestão. A prioridade foi dada à mudança institucional, transformando os serviços sociais e científicos em organizações sociais financiadas pelo governo e supervisionadas por contratos de gestão. Os Estados em geral são divididos em três setores, o das atividades que são de exclusividade do governo que deveriam ser ocupados por servidores altamente capacitados e bem remunerados, o setor dos serviços sociais e científicos que podem ser realizados pela iniciativa privada, mas que devem receber financiamento do Estado devido a sua importância, e o setor de produção de bens e serviços, que deve ser voltado para a iniciativa privada (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A reforma gerencial fez surgir as agências reguladoras, as agências executivas, e as organizações sociais. As agências reguladoras possuíam autonomia para regulamentar ou fiscalizar as atividades de determinados setores da economia, as agências executivas executavam as leis, exercendo o poder de polícia do Estado, e por último as organizações sociais que seriam um tipo de associação privada, sem fins lucrativos que receberia aporte do setor público para realizar atividades que poderiam ser melhores exercidas pelo setor privado (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Para Bresser Pereira (1999), a partir da aprovação da reforma da administração pública brasileira, o novo modelo de gestão surge como uma história de sucesso, porque dispunha de um conteúdo claro e inovador que foi introduzido na agenda política do país. A Reforma Gerencial de 1995 foi realizada em partes, porque os seus principais pontos foram aprovados, mas a implementação foi de longo prazo e com diversos obstáculos que procuravam vencidos, com o objetivo de tornar o Estado mais democrático, com capacidade de atender as demandas dos cidadãos, de forma eficiente e eficaz (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Segundo Bergue (2011), pode-se afirmar que a implementação do modelo de administração público gerencial brasileiro se depara com uma resistência às mudanças objetivadas por esse modelo. A burocracia, através dos seus administradores, ainda mantém suas características enraizadas no Estado e associada aos valores do patrimonialismo, dificultando a transição para o gerencialismo. Portanto, a forma de administração pública do Brasil está assim distante da idealizada pelos gerencialistas. Porém, com auxílio das tecnologias gerenciais, a administração pública vem sofrendo significativas transformações, principalmente na estrutura e nos processos organizacionais (BERGUE, 2011).

Conforme Souza (2006), o modelo de gestão pública gerencial tem uma estrutura pós-burocrática com a formalidade apenas para a criação das metas e processos globais, os processos são de modo horizontal e o chefe tem sua autoridade baseada na hierarquia de competências. A estratégia nesse modelo é realizada de forma participativa por seus principais agentes organizacionais, com ênfase nos resultados organizacionais. As metas possuem certa flexibilidade para serem alteradas.

Após análise do referencial teórico foi criado o Quadro 1, que sintetiza as principais características dos modelos de administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial.

Quadro 01 - Características dos modelos da administração pública

MODELO	CARACTERÍSTICAS	AUTOR
--------	-----------------	-------

<p>PATRIMONIALISTA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Próprio das monarquias absolutas - Patrimônio público se confunde com o patrimônio privado - Dominação - Confusão da vida pessoal com a profissional - Distanciamento do Estado em relação às necessidades do cidadão - Estrutura administrativa vultosa - Privilégio a quem está no poder - Clientelismo - Utilização da máquina pública em benefício próprio - Apropriação dos recursos estatais - Desvios de verbas - Estratégia simples determinada pelo dirigente principal - Política da vontade pessoal e da habilidade de persuasão, convencimento e da manipulação 	<p>(COSTIN, 2010); (FERNANDES, 2010); (HOLANDA, 1995); (FARAO, 2001); (FARAO, 2001); (SCHWARTZMAN, 1988); (HOLANDA, 1995); (SORJ, 2000); (SOUZA, 2006).</p>
<p>BUROCRÁTICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Distribuição de forma fixa das atividades - Princípio da hierarquia de cargos e da sequência de Instâncias - Documentação dos atos e decisões - Especialização das tarefas - Profissionalização da força de trabalho dos funcionários - Administração de acordo com regras - Eficiência - Formalidade excessiva - Lentidão dos processos - Plano mais estático e lentamente mutável - Estratégia definidas pela autoridade legal 	<p>(WEBER, 2004); (BRESSER PEREIRA, 1996); (SOUZA, 2006).</p>
<p>GERENCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Redução dos gastos - Aumento da eficiência - Liberalização econômica - Avaliação dos serviços públicos - Admissão por concurso - Qualidade - Descentralização - Meritocracia - Avaliação do desempenho - Controle por resultados - Maior autonomia e flexibilidade - Responsabilidade - Orientação para o cidadão - Participação social - Transparência e eficiência - Processos horizontalizados - Estratégia decidida de forma participativa - Metas com flexibilidade 	<p>(ABRÚCIO, 1997); (BRESSER PEREIRA, 1996); (SOUZA, 2006).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

3 MÉTODO

Neste tópico são identificados os tipos de pesquisa, o método escolhido, a técnica de coleta e análise dos dados que serviram de base para que os objetivos deste estudo fossem alcançados. A pesquisa caracterizou-se como descritivo e qualitativo, pois para atingir os objetivos propostos neste estudo foi realizada uma análise para descrever como a coexistência dos modelos de Administração patrimonialista e burocrático dificultam a implementação do modelo gerencial na gestão municipal.

Esta pesquisa, a partir dos objetivos estabelecidos, caracterizou-se também, como uma pesquisa descritiva, uma vez que foi analisado os modelos de administração que estão presentes na Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento. De acordo com Gil (2010), a pesquisa descritiva procura descrever as características de determinada população ou fenômeno (GIL, 2010).

A pesquisa foi abordada de forma qualitativa, que tem como objetivo principal interpretar os dados coletados, sendo sua fonte de dados o próprio ambiente, onde o pesquisador é o instrumento principal. Para Minayo (2003) a pesquisa qualitativa trata-se de uma atividade que visa a construção da realidade mas que se preocupa com o nível de realidade que não pode ser quantificado, trabalhando com o universo de crenças, valores e significados profundos de relação que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2003).

O método de estudo adotado para este de artigo é o de estudo de caso, pois foi desenvolvido na Secretaria de Administração do Município de Santana do Livramento/RS. Segundo Marconi e Lakatos (2009), o estudo de caso tem por finalidade a descrição de determinado fenômeno. Para Gil (2010), o estudo de caso é uma modalidade de pesquisa que consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. É uma estratégia de investigação que examina um fenômeno em seu estado natural, empregando métodos de coleta e tratamento de dados sobre pessoas, grupos ou organizações (GIL, 2010).

A unidade de análise foram os processos de gestão da Secretaria, a coleta de dados teve como foco a estrutura administrativa, organizacional, os processos internos da Secretaria e a relação desses com a gestão municipal. Para a realização do estudo foram definidas três fontes de dados: análise de documentos, entrevistas e observação, para a melhor compreensão da pesquisa (GIL, 2010).

A entrevista é uma conversa com um objetivo definido: recolher, por meio de perguntas ao entrevistado, dados para a pesquisa. São utilizadas sempre que se têm a necessidade de obter dados que não podem ser encontrados em registros e fontes documentais e podem ser fornecidos por certas pessoas (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2010). As entrevistas foram realizadas com o secretário de administração e com três servidores que fazem parte da administração municipal, além de pesquisas documentais e da observação participante do pesquisador. As entrevistas foram aplicadas através um roteiro semi-estruturado (apêndice 1), do tipo padronizado ou estruturado, de perguntas abertas, que foi elaborado em conjunto com o orientador deste trabalho científico, conforme cronograma pré-estabelecido.

A análise documental, em toda pesquisa, consiste em uma série de operações que visa estudar e analisar um ou vários documentos a fim de descobrir as circunstâncias com que se pode estar relacionado o assunto investigado. Conforme Gil (2010) a pesquisa documental é imprescindível em qualquer estudo de caso, uma vez que mediante a consulta a documentos, torna-se possível obter informações referentes à estrutura, organização e descrição dos processos administrativos (GIL, 2010). Foram analisados cartões pontos, lançamentos de

horas extras, adicionais noturnos, faltas, balanços patrimoniais, assentamento de pessoal e folha de pagamento dos servidores municipais.

Por sua vez, a observação participante, que será utilizada nesse projeto, consiste na participação real do pesquisador na vida da comunidade, da organização ou do grupo em que é realizada a pesquisa (GIL, 2010). Nessa pesquisa, a observação participante foi realizada através da inserção na Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento e registrada diariamente no período de sete dias, sendo observado a rotina diária, os documentos principais, os servidores de maior hierarquia na organização, reconstituindo a história da Secretaria e realizando entrevistas de maneira informal para que pudéssemos compreender a realidade da instituição e identificarmos quais as características dos modelos patrimonialista e burocrático que dificultam a implementação do gerencialismo na Secretaria de Administração.

A análise dos dados é a etapa mais crítica da pesquisa, segundo Yin (2005) “a análise dos dados consiste em examinar, categorizar, classificar em tabelas, testar ou do contrário, recombinar as evidências quantitativas e qualitativas, para tratar as proposições iniciais de um estudo” (YIN, 2005 p. 137). A análise dos dados foi feita de várias formas, para que as informações fossem obtidas nesse estudo, foram identificados tópicos para a elaboração de um texto discursivo. Para dar amparo ao estudo de caso constituíram algumas ações, tais como a verificação da representatividade dos participantes, verificação da qualidade das informações obtidas, obtenção de feedback, avaliação externa e a realização de triangulações, que consiste na confrontação de dados obtidos de diversas fontes a fim de que os resultados da pesquisa venham a ser confirmados.

No que tange às entrevistas e a observação participante elas são alvos de uma análise de conteúdo. Para Bardin (2010), a análise de conteúdo consiste em um conjunto de métodos de apreciação das conversações que emprega procedimentos sistemáticos e objetivos, de definição do conteúdo das mensagens, utilizado em dados qualitativos.

A observação participante teve um relatório diário e seus dados foram analisados mediante interpretação. Após, foi realizado a integração e racionalização desses resultados, com vistas a identificar as características dos modelos patrimonialista e burocrático que dificultam a implementação do gerencialismo.

Pretendendo responder de que forma a coexistência dos modelos de Administração patrimonialista e burocrático dificultam a implementação do modelo gerencial na gestão municipal, os dados coletados foram analisados, por meio da análise de categorias, que segundo Bardin (2010) incide na separação do texto em categoriais aliadas por similaridade. Os dados foram interpretados pelo método análise de conteúdo, a interpretação dos dados se deu pelo método análise de conteúdo, corroborada por observações realizadas dentro da secretaria.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1. Categorias Iniciais e Intermediárias

As categorias iniciais definidas na coluna 1 do Quadro 02, constituíram 21 que foram encontradas no resultado da análise do Quadro 01 em relação às entrevistas e impressões observadas durante a pesquisa na Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento. As categorias intermediárias foram estabelecidas conforme o referencial teórico, a priori, e são os modelos da administração pública. As categorias proporcionadas nesta parte foram vinculadas as categorias iniciais. Essas categorias são baseadas nas entrevistas realizadas, nas observações realizadas em campo e no referencial teórico.

A partir da análise de dados evidenciou-se que a secretaria estudada apresenta um número excessivo de servidores ociosos, além disso há percepção que alguns servidores são privilegiados. Fica demonstrado conforme falas dos entrevistados 1 e 2:

Pode ser dizer que alguns setores têm servidores demais com alguns ociosos e outros setores com muita demanda de trabalho e pouco servidores (ENTREVISTADO 1).

Sim, várias ocasiões tais como a designação de servidores para ocuparem cargos de chefia, servidores sem a qualificação para tal, pagamento de vantagens fora do cronograma estabelecido e outros casos correlatos (ENTREVISTADO 2).

Nota-se também que os interesses políticos prevalecem em relação aos interesses de gestão, conforme fala do entrevistado 1:

Sim, na realidade os interesses políticos muitas vezes prevalecem em relação aos interesses de gestão, nesse sentido os interesses dos servidores na pretensão de levar vantagem em cargos de chefia ou gratificações também prevalecem (ENTREVISTADO 1).

Na questão sobre eficiência ela foi considerada como um dos princípios que norteiam a administração pública, porém para o entrevistado 1 a administração não cumpre esse princípio.

Há os princípios básicos que a lei determina para que seja observado legalidade, impessoalidade, o LIMPE em si, moralidade, publicidade e eficiência, mas não é o que se vê no dia a dia da administração, onde muitas vezes a moralidade, a impessoalidade são deixados de lado, além de que sem metas estabelecidas a administração não cumpre com um dos princípios no meu modo de ver basilar que é a eficiência (ENTREVISTADO 1).

Na secretaria estudada, os processos devido a uma série de tramites são em geral lentos e possuem uma formalidade excessiva, fica corroborado conforme fala do entrevistado 3.

Todos os processos administrativos que tramitam são regulamentados no mínimo internamente. Outros, processos, porém, têm previsão em lei de como devem andar e quais passos seguir, por isso os passos correspondentes são sempre observados. Certamente alguns processos apresentam excesso de formalidade, o que somente poderia ser corrigido com mais planejamento e mapeamentos de processos (ENTREVISTADO 3).

Em relação à fiscalização, controle e a participação da sociedade nos serviços prestados, o entrevistado 1 confirmou a existência conforme as seguintes falas:

Existe porque na verdade o executivo nada mais faz do que aquilo é

obrigação, como, como fazer a gestão de serviços públicos, e recebemos também aqui pedidos de providências oriundos da câmara legislativa, que recebe todas as demandas da população e acabam encaminhando para nós como pedido de providência, então de fato sim existe muito a participação da sociedade (ENTREVISTADO 3).

Sim, eu implantei inclusive aqui na Secretaria de Administração, a prestação de contas mensal de trabalho de todos os setores, e aí até o dia cinco de cada mês cada setor, o chefe responsável por cada setor têm que fazer uma prestação de contas mensal de todas as atividades que foram realizadas (ENTREVISTADO 3).

A participação social, também é realizada através da ouvidoria da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento -RS, onde os cidadãos podem se manifestar sobre a qualidade dos serviços prestados.

A partir então dos principais resultados elencados o Quadro 02 sintetiza os conceitos norteadores de cada categoria intermediária.

Quadro 02 – Categorias intermediárias

Categoria Inicial	Conceito Norteador	Categoria Intermediária
1. Estrutura administrativa vultuosa	Fica evidenciado no número excessivo e ocioso de servidores.	ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIALISTA
2. Privilégio a quem está no poder	Aparece na percepção dos entrevistados em caráter excepcional	
3. Utilização da máquina pública em benefício próprio	Os interesses políticos prevalecem em relação aos interesses de gestão, deixa-se de realizar melhorias devido a possível desgaste político	
4. Política da vontade pessoal e da habilidade de persuasão, convencimento e da manipulação	O gestor nomeia servidores sem qualificações para cargos de chefia e para cargos em comissão	
5. Distribuição de forma fixa das atividades	As atividades são distribuídas por setores e cargos de forma fixa	ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA
6. Princípio da hierarquia de cargos e da sequência de Instâncias	Estabelecida por um organograma de estrutura administrativa, onde Setores são subordinados a Departamentos e estes as suas respectivas Secretárias.	
7. Documentação dos atos e decisões	Todos os processos seguem legislação específica de cada área e devem cumprir obrigações e exigências legais e serem documentados e arquivados.	
8. Especialização das tarefas	Os servidores executam apenas as suas tarefas específicas tornando-se especialistas.	
9. Profissionalização da força de trabalho dos funcionários	Houve capacitações dentro do sistema e cursos disponibilizados para poucos servidores.	
10. Eficiência	Foi evidenciado que para os servidores em geral a eficiência é um dos princípios que norteiam a administração pública.	
11. Formalidade excessiva	Os processos devido a uma série de tramites são em geral lentos e possuem uma formalidade excessiva.	

12. Lentidão dos processos	O excesso de formalidade torna a maioria dos processos lentos	ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA
13. Plano mais estático e lentamente mutável	Existe planejamento orçamentário estático e as mudanças são baseadas nas demandas, porém quase sem alteração.	
14. Estratégia definidas pela autoridade legal	Estratégia é definida em primeiro nível pelo prefeito e seus secretários, e nos setores por cada chefe.	
15. Redução dos gastos	Existe uma comissão para redução de gastos que realizaram medidas para diminuição de custos.	ADMINISTRAÇÃO GERENCIALISTA
16. Avaliação dos serviços públicos	Existe ouvidoria, onde os cidadãos podem se manifestar sobre a qualidade dos serviços prestados.	
17. Admissão por concurso	A maioria dos servidores são admitidos por concurso público.	
18. Avaliação do desempenho	Avaliação realizada no estágio probatório conforme lei.	
19. Controle por resultados	Fiscalizado pela secretaria e pelos chefes dos respectivos setores.	
20. Maior autonomia e flexibilidade	Existe autonomia e flexibilidade para os servidores mais experientes e qualificados.	
21. Participação social	Além da ouvidoria os cidadãos solicitam pedidos de providência através da câmara legislativa.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2 Categorias Finais

As categoriais exibidas anteriormente ampararam a elaboração das 3 categorias finais que serão exploradas com objetivo de embasar as interpretações e entendermos os resultados dos dados coletados. O Quadro 03 esclarece o desenvolvimento dessas categorias, que contribuem para finalizarmos o presente estudo.

Quadro 03 - Categorias finais

Categoria Intermediária	Conceito Norteador	Categoria Final
ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIALISTA	O patrimonialismo caracteriza-se principalmente como uma apropriação dos recursos estatais por agentes públicos. Onde esses se aproveitam do aparelho do Estado para seu proveito ou de amigos e familiares.	Excesso de servidores ociosos, percepção de privilégios a quem está no poder, interesses políticos se sobressaem e a vontade do gestor não possui embasamento técnico.
ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	O modelo de gestão pública burocrática tem sua estratégia definidas pelos dirigentes que possuem autoridade legal e tem como característica principal a formalidade, que torna o ambiente mais estático e lentamente mutável. Existe uma maior ênfase na obediência das regras e normas legais, o que causa um engessamento no trâmite dos processos.	Atividades fixas, Hierarquia estabelecida por organograma, processos lentos com excesso de formalidade baseados e arquivados conforme legislação, os servidores executam tarefas específicas com pouca capacitação, quem decide a estratégia são os secretários e chefes de setores através de um planejamento estático norteado pela eficiência.

ADMINISTRAÇÃO GERENCIALISTA	O modelo gerencial tem como principais traços: o controle por resultados, maior autonomia e flexibilidade, descentralização, responsabilidade, orientação para o cidadão, participação social, transparência e eficiência.	Comissão para redução de gastos, ouvidoria e atuação da câmara legislativa, servidores em geral concursados e com certa autonomia e flexibilidade, avaliação somente no estágio probatório e fiscalização constante pelo secretário e chefes de setores.
-----------------------------	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando iniciou-se o trabalho de pesquisa, constatou-se que havia uma dificuldade na implementação do modelo de administração público gerencial na prefeitura, por isso é importante estudar sobre o gerencialismo na Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento/RS. Diante disso, a pesquisa teve como objetivo geral analisar como a coexistência dos modelos de Administração patrimonialista e burocrático dificultam a implementação do modelo gerencial na gestão municipal.

Já se referindo ao objetivo específico inicial, que consiste em verificar as características dos modelos de administração patrimonialista e burocrático presentes na Secretaria de Administração, verificou-se que, os principais traços patrimoniais são o excesso de servidores ociosos, percepção de privilégios a quem está no poder, os interesses políticos que se sobressaem em relação aos interesses da gestão e a vontade do gestor que não possui embasamento técnico. Já os traços encontrados da burocracia são as atividades que em geral são fixas, a hierarquia estabelecida por organograma, processos lentos com excesso de formalidade baseados e arquivados conforme legislação, a pouca capacitação e o planejamento que é estático.

Dessas características, as que tendem a dificultar mais a implementação do gerencialismo é a prevalência dos interesses políticos em detrimento aos da gestão municipal, demonstrado quando os gestores deixaram de realizar ações que iriam reduzir gastos devido à possibilidade de desgaste político, e a imutabilidade do planejamento, que é percebida quando os servidores resistem a mudanças que alteram suas rotinas de trabalho.

A Secretaria de Administração Pública do Município de Santana do Livramento/RS nomeou uma comissão para realizar um estudo no período de um mês, sobre como reduzir gastos, aumentar os recursos e melhorar a gestão da prefeitura, assim adotou uma série de medidas: como a redução em 30% das horas extras dos servidores; o recadastramento do IPTU; aumento na fiscalização do comércio; reestruturação do setor de arquivo; a implementação do protocolo digital, reuniões com a prestação dos serviços executados por cada setor; a captação de recursos para a reforma da prefeitura e a utilização de licitações vantajosas para a administração.

Espera-se que a pesquisa realizada contribua para pesquisadores que possuam interesse no estudo da dificuldade de implementar o gerencialismo nos municípios brasileiros, tendo em vista que não existem muitos trabalhos científicos na área. Para os gestores, o estudo tem o objetivo de auxiliar na identificação e correção dos principais entraves para o aumento da eficiência e a melhoria da prestação dos serviços públicos.

Como obstáculos da pesquisa, percebeu-se que o trabalho poderia ter sido realizado com uma maior quantidade de servidores, porém devido à limitação de tempo, só foi possível analisar uma pequena parcela dessa população.

Uma das limitações foi não ter trabalhado com o modelo de administração público societal, para Paula (2005) o modelo cooperaria para superar alguns limites do gerencialismo,

principalmente com ênfase na participação social. Porém ele é um modelo que têm sua análise dificultada dentro da prefeitura.

Por fim, como sugestão de estudos futuros, recomenda-se que sejam realizadas pesquisas sobre esse tema em outros municípios, que poderão agregar a esses resultados dando uma melhor compreensão para esse fenômeno. Outrossim, sugere-se ainda um estudo sobre a falta de ações dos gestores da administração devido à possibilidade de desgastes políticos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Caderno ENAP**, Brasília, n. 10, p. 1-52, 1997.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2010.

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas**: Teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional. Caxias do Sul, RS: Educus, 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n.1, p. 7-29, 1996.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n.4, p. 4-29, 1999.

_____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. Disponível em:
<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>
Acesso em 18 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2012**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e da outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2 ago. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm> Acesso em: 24 jun 2018.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R.; **Metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2007.

COSTA, F. L.. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42(5), p. 829-874, set./out. 2008.

COSTIN, C. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DE SOUZA, A. R.; **Configurando Dimensões Organizacionais e Modelos de Gestão Pública: em Busca de um Instrumento de Análise de Gestão para as Agências Reguladoras**. São Paulo: ANPAD, 2006.

FAORO, R. A Formação do patronato político brasileiro. In: Faoro, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 14ª. Ed. São Paulo: Edusp, 2012.

FERNANDES, F. A sociedade escravista no Brasil. In: FERNANDES, F. **Circuito fechado**. São Paulo: Globo, 2010.

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

HADDOCK-LOBO, R. **História econômica e administrativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1965.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

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

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE-Revista de Administração de Empresas, [S.l.], v. 45, n. 1, p. 36-49, jan. 2005. ISSN 2178-938X. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>> Acesso em: 04 Dez. 2019.

PRADO JR, C. **A formação do Brasil colônia**. São Paulo: Brasiliense, 1961.

_____. **Evolução Política do Brasil**. Colônia e Império. São Paulo: Brasiliense. 1994.

SANT'ANA DO LIVRAMENTO. **Decreto Nº. 8.348, de 20 de abril de 2018**. Dispõe sobre a discriminação da estrutura interna dos órgãos e secretarias da Prefeitura Municipal, com as respectivas atribuições, subordinação, departamentos, setores e demais subunidades administrativas. Santana do Livramento: Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, 25 de abril de 2018, Ano X, nº 2293.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

WAHRLICH, B. M. S. A Reforma Administrativa no Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual e Perspectivas. Uma Apreciação Geral. **Revista de Administração Pública**, 18 (1), janeiro 1984.

WEBER, MAX. **Economia e sociedade**. v. 1. Brasília: Editora UnB, 2000.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia** v. 2. Brasília: Editora UnB, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. QUAL O TEMPO QUE POSSUI NA FUNÇÃO?
2. QUAIS FORAM OUTROS CARGOS QUE OCUPOU?
3. COMO FOI SEU INGRESSO NO SETOR PÚBLICO?
4. COMO FOI SEU PROCESSO DE CAPACITAÇÃO, HOVE ALGUM TREINAMENTO, ESTÁGIO OU CURSO, PARA O SENHOR REALIZAR SUA FUNÇÃO?
5. VOCÊ ACREDITA QUE TÊM PLANEJAMENTO POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO?
6. COMO SÃO DISTRIBUÍDAS AS ATIVIDADES QUE DEVEM SER REALIZADAS PELOS SERVIDORES?
7. PARA O SENHOR QUAIS SÃO OS PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM A ADMINISTRAÇÃO?
8. COMO É A HIERARQUIA DENTRO DA PREFEITURA?
9. EXISTE ALGUM TIPO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO SERVIDOR?
10. COMO VOCÊ AVALIA A AUTONOMIA E FLEXIBILIDADE PARA REALIZAR O SEU TRABALHO?
11. EXISTE ALGUM TIPO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO SERVIÇO PRESTADO?
12. COMO SÃO REALIZADOS OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS? EXISTE UM EXCESSO DE FORMALIDADE?
13. NA ESTRUTURA DA SECRETARIA O NÚMERO DE SERVIDORES É SUFICIENTE? VOCÊ ACHA QUE AS TAREFAS SÃO BEM DISTRIBUÍDAS?
14. COMO E POR QUEM É DECIDIDA AS ESTRATÉGIAS DE TRABALHO?
15. COMO VOCÊ ENXERGA AS METAS?
16. EXISTE ALGUM TIPO DE CONTROLE DO SERVIÇO REALIZADO?
17. COMO VOCÊ AVALIA A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO?
18. VOCÊ JÁ VIVENCIOU AQUI ALGUMA SITUAÇÃO NA SECRETARIA EM QUE OS INTERESSES DOS SERVIDORES OU GESTORES PREVALECERAM?