UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE
RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES

GERALDO VITALI NETO

Os modelos organizacionais e sua influência sobre o desenvolvimento municipal:
estudo comparativo entre três municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto – SP

ORIENTADORA: PROF^a. DR^a. CLÁUDIA SOUZA PASSADOR

RIBEIRÃO PRETO

2019

Prof. Dr. Vahan Agopyan
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. André Lucirton Costa
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Jorge Henrique Caldeira de Oliveira
Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. João Luiz Passador
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações

GERALDO VITALI NETO

Os modelos organizacionais e sua influência sobre o desenvolvimento municipal:
estudo comparativo entre três municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto – SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências. Versão corrigida. A original encontra-se disponível no Serviço de Pós-Graduação da FEA-Rp/USP.

ORIENTADORA: PROF^a. DR^a. CLÁUDIA SOUZA
PASSADOR

RIBEIRÃO PRETO

2019

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Vitali Neto, Geraldo

Os modelos organizacionais e sua influência sobre o desenvolvimento municipal: estudo comparativo entre três municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto – SP. Ribeirão Preto, 2019.
104 p.: il.; 30 cm

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Área de concentração: Administração de Organizações.

Orientadora: Passador, Cláudia Souza.

1. Administração Pública. 2. Modelos Organizacionais. 3. Desenvolvimento Municipal. 4. Gestão Municipal. 5. Região Metropolitana de Ribeirão Preto.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: Geraldo Vitali Neto

Título: Os modelos organizacionais e sua influência sobre o desenvolvimento municipal: estudo comparativo entre três municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto – SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedico este trabalho a quem,
em algum momento,
me quis bem.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Ricardo, meu companheiro, que sempre esteve ao meu lado nos momentos mais difíceis da vida e sempre compartilhou comigo os momentos mais doces dela.

Agradeço ao Snoopy, meu filho de quatro patas, por abrir meu coração e ensinar-me a amar e a respeitar os cães e todos os outros animais, tão mais generosos do que nós.

Agradeço à Cláudia, minha orientadora, que com sabedoria, paciência e perseverança soube conduzir esta pesquisa.

Agradeço às amigas e aos amigos que me incentivaram, desde antes do início desta jornada e durante seu decurso, e que compartilharam sinceramente da minha alegria.

Ringrazio a tutti gli oriundi che hanno attraversato l'oceano e ci hanno insegnato che è possibile cambiare il cielo e far rimanere l'anima.

*Com a valorização do mundo das coisas,
aumenta em proporção direta a
desvalorização do mundo dos homens.
(MARX, 2004, p. 80).*

RESUMO

VITALI NETO, G. **Os modelos organizacionais e sua influência sobre o desenvolvimento municipal: estudo comparativo entre três municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto – SP.** 2019. 104 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

Este trabalho dedicou-se a procurar uma relação entre o modelo organizacional predominante em Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboticabal, os três maiores municípios em termos populacionais da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), e o nível de desenvolvimento socioeconômico atingido por eles. Para tanto, foi imprescindível estudar a trajetória do desenvolvimento histórico-constitucional dos municípios brasileiros, desde sua hesitante institucionalização, ainda durante o Primeiro Reinado (1822-1831), até seu verdadeiro reconhecimento como ente federativo pela Constituição de 1988. Foi de suma importância também efetuar a análise dos diferentes modelos organizacionais que foram sucessivamente adotados no Brasil. Assim, desde o modelo patrimonial, trazido e implementado pelos colonizadores portugueses, até o modelo societal, ainda hoje em disputa por espaço e por hegemonia contra o modelo gerencial, os modelos seguiram-se no tempo e influenciaram-se mutuamente, constituindo, muitas vezes, não uma ruptura, mas períodos difusos, que apresentam características de mais de um modelo organizacional. Desta maneira, o estudo pôde, por intermédio da análise das legislações municipais disponíveis que tratam das reformas administrativas implementadas nos municípios, determinar os modelos organizacionais predominantes nesses mesmos municípios. Em seguida, foi necessário coletar e comparar os dados socioeconômicos dos municípios e relacioná-los aos modelos organizacionais predominantes. Como subsídio e complementação ao trabalho, a pesquisa contou também com a aplicação de questionário a servidores públicos dos três municípios, de modo a conhecer a percepção que têm a respeito de alguns tópicos da administração pública e dos modelos organizacionais. Ao final do estudo abriram-se condições para compreender melhor a dinâmica de coexistência entre os modelos organizacionais e sua eventual relação com o desenvolvimento socioeconômico municipal, além de ensejar novos estudos relacionados ao tema.

Palavras-chave: Administração Pública, Modelos Organizacionais, Desenvolvimento Municipal, Gestão Municipal, Região Metropolitana de Ribeirão Preto.

ABSTRACT

VITALI NETO. G. **Organizational models and their influence on municipal development: a comparative study between three municipalities in the Metropolitan Region of Ribeirão Preto – SP.** 2019. 104 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

This work aimed to find a relationship between the predominant organizational model in Ribeirão Preto, Sertãozinho and Jaboticabal, the three largest municipalities in population terms in the Ribeirão Preto Metropolitan Region (RMRP), and the level of socioeconomic development reached by them. Therefore, it was essential to study the historical-constitutional development of the Brazilian municipalities, from their hesitant institutionalization, even during the First Reign (1822-1831), until their true recognition as a federative entity by the 1988 Constitution. It was also of paramount importance analyze the different organizational models that were successively adopted in Brazil. Thus, from the patrimonial model, brought in and implemented by the Portuguese settlers, to the societal model, still in dispute for space and hegemony against the managerial model, the models followed each other in time and influenced each other, often constituting, not a rupture, but diffuse periods, which present characteristics of more than one organizational model. In this way, the study was able, through the analysis of available municipal legislations dealing with the administrative reforms implemented in the municipalities, to determine the predominant organizational models in these same municipalities. Next, it was necessary to collect and compare the socioeconomic data of the municipalities and to relate them to the predominant organizational models. As a subsidy and complementation to the work, the survey also included the application of a questionnaire to public servants of the three municipalities, in order to know the perception they have about some topics of public administration and organizational models. At the end of the study, conditions were opened to better understand the dynamics of coexistence between organizational models and their possible relationship with municipal socioeconomic development, as well as to generate new studies related to the theme.

Keywords: Public Administration, Organizational Models, Municipal Development, Municipal Management, Ribeirão Preto Metropolitan Region.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Fases da Pesquisa.....	20
---------------------------------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Contextualização do Modelo Organizacional – de 1500 a 1822.....	38
Quadro 2 – Contextualização do Modelo Organizacional – de 1822 a 1930.....	40
Quadro 3 – Contextualização do Modelo Organizacional – de 1930 aos dias atuais.....	51
Quadro 4 – Servidores Totais das Secretarias de Administração e Servidores Respondentes....	55
Quadro 5 – Objetivos e Resultados.....	92

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – População.....	66
Gráfico 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	67
Gráfico 3 – Índice Futuridade.....	68
Gráfico 4 – Índice de Envelhecimento.....	69
Gráfico 5 – Taxa de Mortalidade Infantil.....	70
Gráfico 6 – Homicídios.....	71
Gráfico 7 – Total de Despesas Municipais – Educação.....	72
Gráfico 8 – Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais.....	72
Gráfico 9 – População de 18 a 24 Anos Com Pelo Menos Ensino Médio Completo.....	73
Gráfico 10 – Total de Despesas Municipais – Saneamento.....	74
Gráfico 11 – Abastecimento de Água.....	75
Gráfico 12 – Coleta de Lixo.....	75
Gráfico 13 – Esgoto Sanitário.....	76
Gráfico 14 – Rendimento Médio Mensal das Pessoas Responsáveis pelos Domicílios Particulares.....	77
Gráfico 15 – Pessoas Responsáveis pelos Domicílios Particulares Permanentes sem Rendimento.....	77
Gráfico 16 – Renda Per Capita.....	78
Gráfico 17 – Total de Despesas Municipais.....	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Respostas à Proposição 1 por Município – O governo municipal procura inserir a população nas decisões governamentais.....	81
Tabela 2 – Respostas à Proposição 2 por Município – O governo municipal leva em consideração a vontade popular em suas decisões.....	82
Tabela 3 – Respostas à Proposição 3 por Município – A participação popular nas decisões do governo municipal é adequada.....	82
Tabela 4 – Respostas à Proposição 4 por Município – O governo municipal apropria-se de conceitos, práticas e objetivos pertinentes à iniciativa privada	83
Tabela 5 – Respostas à Proposição 5 por Município – Há, entre os servidores públicos, resistência às mudanças e às atualizações.....	83
Tabela 6 – Respostas à Proposição 6 por Município – O governo municipal procura atualizar-se, buscando novas ferramentas de gestão e novos procedimentos.....	84
Tabela 7 – Respostas à Proposição 7 por Município – A última reforma administrativa realizada pela prefeitura foi adequadamente divulgada.....	84
Tabela 8 – Respostas à Proposição 8 por Município – A última reforma administrativa realizada pela prefeitura levou em consideração apenas os aspectos técnicos da gestão, ignorando os aspectos sociais e participativos.....	85
Tabela 9 – Respostas à Proposição 9 por Município – A prefeitura oferece treinamento adequado aos servidores.....	86
Tabela 10 – Respostas à Proposição 10 por Município – A administração municipal é transparente em seus atos, decisões, gastos e investimentos.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-2	Ato Institucional Número Dois
AI-3	Ato Institucional Número Três
AI-5	Ato Institucional Número Cinco
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MMP	Macrometrópole Paulista
PNUD Brasil	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista
RMC	Região Metropolitana de Campinas
RMRP	Região Metropolitana de Ribeirão Preto
RMS	Região Metropolitana de Sorocaba
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
RMVPLN	Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1 O Estado	21
2.2 O Estado Federal	25
2.3 Evolução Política dos Municípios.....	26
2.3.1 Nas Constituições de 1824 e de 1891.....	27
2.3.2 Nas Constituições de 1934, de 1937 e de 1946.....	29
2.3.3 Na Constituição de 1967	31
2.3.4 Na Constituição de 1988	32
2.4 Evolução da Administração Pública no Brasil	35
2.4.1 Administração Pública Patrimonialista	35
2.4.2 Administração Pública Burocrática.....	41
2.4.3 Administração Pública Gerencial	42
2.4.4 Administração Pública Societal	46
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	53
4 ANÁLISE DOS DADOS.....	57
4.1 Histórico dos Municípios	57
4.1.1 Ribeirão Preto.....	57
4.1.2 Sertãozinho.....	57
4.1.3 Jaboticabal.....	58
4.2 Reformas Administrativas.....	58
4.2.1 Reformas Administrativas de Ribeirão Preto	58
4.2.2 Reformas Administrativas de Sertãozinho	61
4.2.3 Reformas Administrativas de Jaboticabal	64
4.3 Dados Socioeconômicos	65
4.3.1 Condições de Vida	65
4.3.2 Estatísticas Vitais	68
4.3.3 Educação	71
4.3.4 Infraestrutura Urbana	73
4.3.5 Renda e Rendimento	76
4.4 Questionários.....	81
5 ANÁLISES E DISCUSSÕES	88
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
6.1 Limitações da pesquisa e propostas de estudos futuros	93
6.2 Contribuições do estudo	94
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO	102

1 INTRODUÇÃO

Durante todo o período de desenvolvimento do federalismo no Brasil, os municípios passaram por diversos estágios e situações (TAVARES, 1997). De existência apenas subentendida pela letra da Constituição de 1824, tornaram-se entes federados, como explicitamente é afirmado pela Constituição de 1988. Foi a partir da promulgação da Constituição de 1988, também, que os municípios obtiveram ampla autonomia política, administrativa e financeira (BRASIL, 1988).

Simultaneamente ao desenvolvimento dos municípios, pode-se dizer, na esfera política, ocorria também seu desenvolvimento na esfera administrativa. É possível, assim, vislumbrar um longo processo de desenvolvimento que permeou toda a história dos municípios no Brasil.

A administração pública brasileira surgiu sob a égide do modelo patrimonialista, que fora trazido pelos colonizadores portugueses. Seu longo predomínio somente foi ameaçado por volta de 1930 (TORRES, 2004), quando o modelo burocrático de administração pública passa a preponderar no Brasil.

O modelo burocrático, todavia, perderia força já em meados da década de 1970, em decorrência das transformações políticas por que passava o mundo. O Estado de então, sacudido por essas transformações e, em resposta a elas, gradativamente abandonaria o modelo burocrático e começaria a adotar o modelo gerencial de administração pública (ABRUCIO, 1997).

Quase que em contraposição do modelo gerencial, surgiria o modelo societal. Este modelo, ao contrário do modelo gerencial, não surgiu das deficiências internas do próprio modelo, mas da tradição mobilizatória brasileira, que buscava mais participação popular e transparência nas decisões políticas. Pode-se dizer que o modelo gerencial e o modelo societal disputam espaço ainda hoje, ora com a preponderância de um, ora com o predomínio de outro (PAES DE PAULA, 2005; GUERRA; TEODÓSIO, 2012).

Nesse contexto, então, os municípios, no decorrer do seu desenvolvimento político, adotaram, de maneiras diversas, os modelos organizacionais que lhes foram apresentados pelo Governo Federal e pelos governos estaduais.

Faz-se possível, então, formular a pergunta de pesquisa: o modelo organizacional pode, de alguma forma, exercer influência em indicadores de desenvolvimento socioeconômico municipal como Estatísticas Vitais e Saúde, Condições de Vida, Habitação e Infraestrutura Urbana, Educação, Emprego e Rendimento, Economia e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)?

Desta maneira, tendo em vista a pergunta de pesquisa e a proeminência municipal no federalismo brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e a criação da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) (EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO, 2018), este trabalho tem, como objetivo geral, verificar se o modelo organizacional predominante nos municípios de Ribeirão Preto, de Sertãozinho e de Jaboticabal exerce influência em indicadores de desenvolvimento socioeconômico municipal.

Além disso, como objetivos específicos, tem-se: (i) estudar o desenvolvimento dos modelos organizacionais e as interações entre eles; (ii) determinar o modelo organizacional predominante atualmente nos três maiores municípios da RMRP em termos populacionais: Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboticabal; e (iii) comparar indicadores de desenvolvimento socioeconômico dos municípios supracitados, escaloná-los e relacioná-los aos modelos organizacionais.

Almeja-se, desta maneira, verificar se há ligação entre o modelo organizacional adotado pelos municípios e o desenvolvimento municipal, traduzido em indicadores de desenvolvimento socioeconômico. Assim, o método de abordagem utilizado é o método hipotético-dedutivo e, como métodos de procedimento, são utilizados o método histórico, o método comparativo e o método monográfico.

As informações e dados a respeito dos indicadores de desenvolvimento socioeconômico dos três municípios são fornecidos pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados do Estado de São Paulo (SEADE) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil).

Também, aplicou-se, a uma parcela dos servidores lotados nas secretarias de administração dos três municípios estudados um questionário utilizando a Escala de Likert, para mensurar as ideias e impressões que os servidores têm a respeito da administração pública e do envolvimento da população no governo municipal.

Assim, a estrutura deste projeto de pesquisa contém o referencial teórico, em que se discute a evolução política dos municípios brasileiros tendo como fio condutor as

constituições federais brasileiras, desde a Constituição de 1824 até à Constituição de 1988. No referencial teórico analisa-se também a evolução da administração pública brasileira, tendo como ponto de partida o modelo patrimonialista. Passa-se, então, ao estudo dos modelos organizacionais burocrático, gerencial e societal.

Discute-se também, no referencial teórico, o conceito de Estado e de federação, tendo em vista que, a partir da Constituição de 1988, os municípios foram reconhecidos como entes federativos plenos, ao lado dos estados e da União. Em seguida estuda-se rapidamente o conceito de desenvolvimento, tendo em vista que os dados estatísticos apresentados dizem respeito ao desenvolvimento dos municípios selecionados. A partir daí, apresentam-se três conceitos diferentes de desenvolvimento que podem ser compreendidos separadamente ou em conjunto.

Após o referencial teórico encontra-se a metodologia, em que é exposta a base metodológica sobre a qual é desenvolvido todo o trabalho científico, cujo objetivo é conectar os dados coletados às questões que deram origem à pesquisa e, por fim, discutir os resultados obtidos e tecer considerações a esse respeito.

Logo depois da metodologia tem-se a análise dos dados levantados, em que se apresentam vários indicadores de desenvolvimento socioeconômico dos municípios de Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboticabal em gráficos, cujos resultados são, então, comparados e discutidos um a um. Nesta seção apresentam-se e discutem-se também os resultados obtidos na aplicação do questionário nas secretarias de administração dos municípios estudados.

A seguir, para melhor compreensão geral do trabalho, apresenta-se ilustração em que são exibidas as fases da pesquisa desenvolvida:

Ilustração 1 – Fases da Pesquisa

Fonte: elaborada pelo autor

Desta maneira, com o auxílio da ilustração acima, torna-se possível observar as fases da pesquisa e o desenvolvimento paulatino da construção do trabalho científico, desde o levantamento bibliográfico e a coleta de dados até as análises essenciais e os resultados, discussões e considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

É bastante importante e necessário compreender que, lado a lado ao desenvolvimento da administração pública brasileira dava-se a complexa evolução política dos municípios brasileiros. Pode-se afirmar, assim, que ao estudar os modelos organizacionais de administração pública aplicados aos municípios brasileiros, torna-se imprescindível e salutar analisar a evolução política desses municípios, uma vez que, como já se comentou, esse desenvolvimento concretizou-se de maneira simultânea e, por óbvio, complementar.

Serão analisados também, de modo a suplementar o estudo supracitado, o Estado e sua origem, bem como a organização federal do Estado, por tratar-se de temas afins ao município que, como se verá adiante, tornou-se verdadeiro ente federativo com a promulgação da Constituição de 1988.

Merecerá também breve análise o conceito de desenvolvimento, tendo em vista a utilização de dados socioeconômicos na pesquisa, de modo a tornar possível a comparação entre os dados dos municípios estudados e de seu nível de desenvolvimento socioeconômico.

2.1 O Estado

É imprescindível, para que se possa empreender discussão proveitosa a respeito dos municípios, que se realize estudo referente ao Estado. Neste sentido, Ferrari (2014) afirma que, quando alguém se propõe a estudar os municípios, a primeira tarefa a realizar é conceituar o Estado, uma vez que tudo aquilo que se refere aos municípios refere-se também ao Estado.

O Estado, segundo uma das diversas teorias existentes, teria sido engendrado pela divisão do trabalho entre o homem e a mulher. Essa divisão teria sido a primeira divisão do trabalho, que se efetivou entre o homem e a mulher para a procriação dos filhos (ENGELS, 2000).

Posteriormente a essa divisão do trabalho teria emergido a monogamia que, outrora, não era praticada. A filiação dentro dos clãs realizava-se segundo a linha materna e somente por ela, pois não era possível determiná-la segundo a linha paterna. A relativa liberdade sexual de que homens e mulheres gozavam, então, impossibilitava que se reconhecesse a paternidade exclusiva.

Foi, entretanto, a concentração de riqueza nas mãos de um homem e o desejo de transmiti-la, por herança, aos seus próprios filhos, excluídos os filhos de qualquer outro homem, que produziu a monogamia. A riqueza passou a ser

valorizada e respeitada como bem supremo e as antigas instituições da gens são pervertidas para justificar-se a aquisição de riquezas pelo roubo e pela violência. Faltava apenas uma coisa: uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentílica, que não só consagrasse a propriedade privada, antes tão pouco estimada, e fizesse dessa consagração santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que se desenvolviam umas sobre as outras – a acumulação, portanto, cada vez mais acelerada, das riquezas – ; uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não-possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda (ENGELS, 2000, p. 70).

A instituição a que se refere Engels seria o Estado. Mais além, para Marx e Engels, o Estado seria uma instituição classista, representante da classe social dominante, e estaria destinado a proteger os interesses dessa mesma classe por intermédio da superestrutura e da ideologia. Sobre a superestrutura, Oliveira e Quintaneiro (2009, p. 36) explicam que

na produção da vida os homens geram também outra espécie de produtos que não têm forma material: as ideologias políticas, concepções religiosas, códigos morais e estéticos, sistemas legais, de ensino, de comunicação, o conhecimento filosófico e científico, representações coletivas de sentimentos, ilusões, modos de pensar e concepções de vida diversos e plasmados de um modo peculiar. A classe inteira os cria e os plasma derivando-os de suas bases materiais e das relações sociais correspondentes. Esta é a superestrutura [...].

Com relação à ideologia, pode-se dizer que é a maneira pela qual a classe dominante de uma sociedade enxerga a si mesma, ou seja, é a ideia que projeta a respeito de si. A ideologia é, então, segundo Chaui (1986, p. 92), “o processo pelo qual as ideias da classe dominante se tornam ideias de todas as classes sociais, se tornam ideias dominantes”. Essas ideias são a representação ideal das relações materiais dominantes. Ainda, para Chaui (1986, p. 93) a ideologia “consiste precisamente na transformação das ideias da classe dominante em ideias dominantes para a sociedade como um todo, de modo que a classe que domina no plano material (econômico, social e político) também domina no plano espiritual”.

Tem-se, então, que a ideologia é um mascaramento da realidade, uma ilusão, uma imagem invertida que se sustenta porque separa os indivíduos dominantes das ideias dominantes e cria a falsa percepção de que a realidade sempre foi tal como é.

Desta forma, Marx e Engels (2009, p. 111) esclarecem, de maneira bastante objetiva, que

pela emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular a par, e fora, da sociedade civil; mas ele nada mais é do que a forma de organização que os burgueses se dão, tanto externa quanto internamente, para garantia mútua da sua propriedade e dos seus interesses. [...] Como o Estado é a forma em que os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e se condensa toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as

instituições comuns [*gemeinsamen*] que adquirem uma forma política, são mediadas pelo Estado. Daí a ilusão de que a lei assentaria na vontade e, mais ainda, na vontade dissociada da sua base real, na vontade *livre*. Do mesmo modo o direito é, por sua vez, reduzido à lei.

Já para Weber, o Estado seria uma instituição puramente racional, surgida em função da crescente complexidade que adquiriu a sociedade capitalista, o que teria exigido uma administração racional e burocrática. Weber vê, ainda, o Estado como detentor do monopólio da violência legítima dentro do território que controla ou, em outras palavras, para ele o Estado tem poder de coerção sobre os indivíduos que se encontram no território sob seu controle. Assim, nas palavras de Weber (1999, p. 526), o Estado “é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima)”. E, resumindo seu pensamento, Weber (1999, p. 529) afirma ser o Estado

uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos.

Analisando também a origem do Estado, mas com abordagem bastante diferente, focada no aspecto jurídico, Dallari (2009, p. 13), observa que

o mecanismo [...] tem como ponto de partida a igualdade natural de todos os homens. Justamente por serem, em princípio, igualmente dotados, cada um vive constantemente temeroso de que outro venha tomar-lhe os bens ou causar-lhe algum mal, pois todos são capazes disso. Esse temor, por sua vez, gera um estado de desconfiança, que leva os homens a tomar a iniciativa de agredir antes de serem agredidos. É neste ponto que interfere a razão humana, levando à celebração do contrato social. Apesar de suas paixões más, o homem é um ser racional e descobre os princípios que deve seguir para superar o estado de natureza e estabelecer o ‘estado social’. [...] Tornados conscientes dessas leis os homens celebram o *contrato*, que é a mútua transferência de direitos. E é por força desse ato puramente racional que se estabelece a vida em sociedade, cuja preservação, entretanto, depende da existência de um poder visível, que mantenha os homens dentro dos limites consentidos e os obrigue, por temor ao castigo, a realizar seus compromissos e à observância das leis da natureza anteriormente referidas. Esse poder visível é o Estado, um grande e robusto homem artificial, construído pelo homem natural para sua proteção e defesa.

Destas análises faz-se possível apreender que, embora o fim último do Estado, tanto para Dallari quanto para Marx e Engels seja garantir a salvaguarda das pessoas e dos bens, elas diferem radicalmente no tocante à razão por trás do Estado: para Dallari trata-se de uma transferência de direitos, em um ato racional que estabelece e preserva a vida em sociedade. Para Marx e Engels, entretanto, o Estado é a instituição que garante o controle da sociedade por

parte da classe dominante, ao mesmo tempo que impede que as contradições e lutas de classe façam emergir uma nova classe dominante.

Vislumbrando o Estado de maneira completamente diversa, Durkheim dirá que é ele o organizador da vida social que concede proteção e autonomia aos indivíduos, uma vez que “toda sociedade é despótica, desde que nada de exterior lhe venha conter o despotismo” (DURKHEIM, 1983, p. 56) e, ainda, que “longe de ser o tirano do indivíduo, ele é quem redime o indivíduo da sociedade” (DURKHEIM, 1983, p. 63). Para Durkheim o Estado é uma construção da deliberação social que tem como intuito mediar as ações e ideias individuais e coletivas. Entretanto, ele deve ser independente da sociedade e, ao mesmo tempo, tem de comunicar-se ativamente com ela, uma vez que é da efetividade dessa interação que podem surgir governos mais ou menos democráticos.

Para Bobbitt, entretanto, o Estado “existe em virtude de suas finalidades, entre as quais figura o desejo de sobrevivência e liberdade de ação – estratégia; de autoridade e legitimidade – direito; de identidade – história. Em outras palavras, não há Estado sem estratégia, direito e história [...] (BOBBITT, 2003, p. 4)”. Poder-se-ia afirmar, também, que não há Estado sem território, ou seja, sem geografia. O território, de maneira bastante simples, seria o espaço geográfico apropriado pelo Estado e sobre o qual o Estado exerce poder e soberania. Assim, pelo menos para o Estado moderno, é impossível sua existência dissociada de um território, como explica Dallari (2009, p. 89) ao afirmar que

no momento mesmo de sua constituição o Estado integra num conjunto indissociável, entre outros elementos, um território, de que não pode ser privado sob pena de não ser mais Estado. A perda temporária do território, entretanto, não desnatura o Estado, que continua a existir enquanto não se tornar definitiva a impossibilidade de se reintegrar o território com os demais elementos. O mesmo se dá com as perdas parciais de território, não havendo qualquer regra quanto ao mínimo de extensão territorial.

Retomando, assim, a teoria de Bobbitt, o Estado moderno teria surgido mais como uma reação, como uma resposta à guerra e a suas consequências do que por razões filosóficas ou sociais. As novas técnicas de guerra, que propiciaram a expansão dos exércitos e das esquadras e o melhoramento das dispendiosas fortificações teriam incitado os inúmeros pequenos Estados principescos europeus, por volta de 1450, a gastar mais dinheiro e a desenvolver estruturas mais eficientes para obter aumento da receita. Por intermédio do Estado que se incrementava, os príncipes puderam desenvolver equipamentos de segurança mais modernos e, atrelados a ele, puderam legitimar seus atos. Com efeito, a estrutura do Estado moderno parece ter surgido basicamente como um subproduto dos esforços dos governos para adquirir meios de travar guerras.

Ferrari (2014), ainda, argumenta que é grande a dificuldade em uma definição para Estado, uma vez que haveria vários sentidos para o vocábulo, que ora assumiria cariz jurídico, ora político e ora sociológico. Assim, para a autora, e juridicamente, pode-se afirmar que

o Estado é pessoa jurídica coletiva, sujeito de direitos e obrigações, o que torna necessário diferenciá-lo das outras pessoas jurídicas de direito público ou privado, que também aparecem como pessoas coletivas, com a capacidade de contrair direitos e obrigações. O Estado aparece como uma comunidade criada pela ordem jurídica nacional, como uma sociedade politicamente organizada (FERRARI, 2014, p. 16).

Dallari (2009) concorda com Ferrari a respeito da dificuldade em conceituar o Estado, uma vez que ele pode ser abordado sob diversos pontos de vista. O autor distingue, ainda, duas vertentes principais que estariam na origem da maioria das definições: uma que estaria ligada a um elemento concreto e à força e uma que realçaria os aspectos jurídicos e a ordem.

Por fim, visando à integração entre essas duas orientações, Dallari (2009, p. 119) define Estado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Assim, tendo tecido algumas considerações a respeito da origem do Estado e de sua conceituação, este estudo fará breves apontamentos a respeito do Estado federal e, então, passará a investigar a evolução política dos municípios brasileiros, partindo da Constituição de 1824.

2.2 O Estado Federal

Os Estados podem organizar-se internamente entre Estados unitários e Estados federais. Os Estados unitários são aqueles em que não há divisões internas autônomas, havendo apenas um governo central. Em alguns casos, mesmo em Estados unitários, pode haver algum tipo de subdivisão administrativa, entretanto, essas subdivisões serão sempre meramente administrativas, e nunca políticas. Em outras palavras, elas nunca terão autonomia.

Nesses casos, é o governo central que delega, discricionariamente e por meio de lei ordinária, algumas competências às subdivisões. O governo central pode, ainda, ajustar a delegação de competências, aumentando-a ou diminuindo-a. Constituem Estados unitários a grande maioria dos Estados da Europa, da África, da Ásia e da Oceania. Na América, há uma tendência de unitarismo bastante forte na América Espanhola.

Constituem casos notáveis de Estado unitário, mesmo apresentando grandes extensões territoriais, a China, o Cazaquistão, a Argélia, a República Democrática do Congo e a Arábia Saudita, todos com mais de 2 milhões de quilômetros quadrados.

Ao contrário, os Estados federais são aqueles em que as subdivisões gozam de autonomia, sendo essa autonomia, normalmente, garantida por lei constitucional. Em outras palavras, o governo central não possui poder discricionário para alterar a autonomia das subdivisões que compõem a federação dependendo, para tanto, de uma alteração constitucional. A esse respeito pode-se dizer, também, que as subdivisões nacionais renunciam à própria soberania, que será exercida apenas pelo Estado federal. Ainda, frequentemente, a legislatura dos Estados federais compõe-se de duas casas legislativas: uma casa que representa a população das subdivisões nacionais e uma casa que representa as próprias subdivisões.

Para Ferrari (2014, p. 45) o Estado federal “é uma forma de Estado no qual se encontra a união de comunidades públicas dotadas de autonomia, tanto constitucional como política, e tem a competência dos entes jurídicos parciais que o formam, decorrente de previsão constitucional”. Dallari (2009, p. 255), sinteticamente, afirma que “os Estados federais conjugam vários centros de poder político autônomos”. Já Meirelles (2013, p. 90) explica que

Estado federal é o que divide politicamente seu território em unidades autônomas – Estados-membros ou Províncias – e reserva a soberania nacional para a União, que exerce o governo central. Nesse tipo de Estado há uma centralização política dos assuntos nacionais e uma descentralização político-administrativa dos assuntos regionais e locais. No Brasil essa descentralização político-administrativa da Federação desce até os Municípios”.

Os Estados federais são minoria entre os Estados atualmente. Dentre eles, entretanto, há Estados de dimensões continentais como Rússia, Canadá, Estados Unidos, Brasil e Austrália e Estados bastante pequenos como Bélgica, Áustria, Suíça, Comores e Bósnia e Herzegovina.

2.3 Evolução Política dos Municípios

Desde sua formalização, na Constituição de 1824, e no transcorrer da história brasileira, os municípios foram objeto de diversas legislações que, ora lhes concediam autonomia, ora lhes privavam dessa mesma autonomia. Será empreendido, a partir deste ponto, o estudo detalhado da evolução municipal pelas constituições brasileiras.

2.3.1 Nas Constituições de 1824 e de 1891

É somente com o advento da independência brasileira que, segundo Montoro (1975, p. 27), inicia-se verdadeiramente a história municipal no Brasil. É a Constituição de 1824 que contém, embora de maneira implícita, a referência ao que posteriormente se denominará município (TAVARES, 1997). O artigo 2º estabelece que “O seu território [do Brasil] é dividido em Provincias na fôrma em que actualmente se acham, as quaes poderão ser subdividas, como pedir o bem do Estado” (BRASIL, 1824). A mesma constituição, no artigo 167, preconiza: “Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas” (BRASIL, 1824). Ainda, o artigo 168 define: “As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver o maior numero de votos, será Presidente” (BRASIL, 1824).

Inferese-se que, embora a Constituição de 1824 não utilize propriamente a palavra “município”, define expressamente que todas as cidades e vilas deveriam possuir uma câmara municipal, cujos membros seriam eleitos, e à qual competiria o governo econômico da cidade ou da vila. Ferreira (1995) recorda a respeito do governo municipal, muito apropriadamente, que o constituinte não esboçou separação nenhuma entre os poderes Executivo e Legislativo. O artigo 169 da Constituição de 1824 foi ainda mais explícito: “O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar” (BRASIL, 1824). Torna-se evidente que a legislação concedeu relativa autonomia às circunscrições territoriais que ainda não eram oficialmente denominadas de municípios (algo que seria alterado somente em 1828, como se verá a seguir), tendo em vista que lhes cabia constituir a força policial e aplicar suas rendas.

Essa relativa autonomia, porém, sofreu duro golpe quando da promulgação da Lei Regulamentar de 1º de Outubro de 1828. Dentre várias medidas, como a fixação do número de vereadores que caberia a cada cidade ou vila e a periodicidade das eleições, o artigo 24 da supracitada lei determinou: “As Camaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa” (BRASIL, 1828). Em outras palavras, embora a Constituição de 1824 tenha reconhecido os municípios, ainda que implicitamente e sob a instituição das câmaras municipais, a Lei Regulamentar de 1º de Outubro de 1828 subtraiu-lhes grande parte da autonomia e toda e qualquer atribuição judiciária, relegando os municípios a

simples divisões territoriais (MEIRELLES, 2013; MONTORO, 1975). É, ainda, nessa lei, precisamente no artigo 64, que a palavra município aparece escrita pela primeira vez (TAVARES, 1997).

A Lei Nº 16 de 12 de Agosto de 1834, no artigo 10º, formalizou definitivamente a subordinação das câmaras municipais às assembleias legislativas provinciais (MEIRELLES, 2013; MONTORO, 1975). Desta maneira, as câmaras municipais perderam o poder de legislar sobre diversos temas como o planejamento urbano, a segurança pública, o orçamento, a arrecadação de impostos e a administração direta do município (BRASIL, 1834). A esse respeito, Marco (2005, p. 1) esclarece:

A Constituição Imperial teve um Ato Adicional (Lei n.º 16 de 12.08.1834) que optou pela descentralização do Estado; entretanto, ao mesmo tempo em que concedia um benefício aparente aos Municípios, estes perdiam ainda mais sua autonomia. É que o artigo 10 da mencionada Lei subordinava as Municipalidades, em questões de exclusivo interesse local, às Assembléias Legislativas Provinciais.

A Constituição Republicana de 1891 introduziu uma ordem política inteiramente nova no Brasil, uma vez que alterou a forma de governo monárquica para a forma de governo republicana, trocou o sistema de governo parlamentar por um sistema presidencial e transformou o Estado unitário em Estado federal (MARCO, 2005, p. 2).

A mesma constituição especificou no artigo 68, o único artigo dedicado aos municípios em todo o documento: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891). Desta forma, a despeito de seu cariz republicano, a Constituição de 1891 desprezou os municípios e acabou por relegá-los à influência irrefreável dos governantes dos estados. Institucionalizou-se, assim, a predominância dos estados sobre os municípios.

Assim atestam Santin e Flores (2006) quando afirmam que, a despeito do caráter autônomo que foi dado aos municípios pela Constituição de 1891, sua autonomia não se concretizou, sendo apenas simbólica. É esse o mesmo entendimento de Meirelles (2013, p. 39) quando afirma que

durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos ‘seus’ Distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.

Montoro (1975) adverte, ainda, que uma das mais graves faltas contidas no artigo 68 foi a supressão da referência à eletividade do governo municipal, algo que fez surgir discussões a respeito dessa ausência e até mesmo sobre a criação de outras formas de governo local e sobre a obrigatoriedade de eleições. Por fim, acabou-se por reconhecer a competência estadual para organizar os municípios.

2.3.2 Nas Constituições de 1934, de 1937 e de 1946

A Constituição de 1934, em movimento contrário ao que foi disposto na constituição anterior, concedeu aos municípios mais autonomia, embora não os tenha afastado totalmente da ingerência dos estados. Por exemplo, assegurava-se, no artigo 13, a eletividade do prefeito e dos vereadores. Mas, o mesmo artigo deixava aberta a possibilidade da eleição indireta do prefeito pelos vereadores, além do prefeito das capitais e das estâncias hidrominerais ser nomeado pelo governo estadual.

O artigo 13 ainda explicitava a autonomia dos municípios no que concernia à decretação e à arrecadação de impostos e taxas e à aplicação deles. Meirelles (2013) chega a afirmar que, pela primeira vez, uma constituição utilizou-se de tamanha especificidade para garantir um princípio tão básico, mas desprezado pelas constituições anteriores. Também estabeleceu plena autonomia dos municípios na organização dos serviços públicos de caráter local (BRASIL, 1934).

Santin e Flores (2006) consideraram a Constituição de 1934 democrática, embora efêmera, consideração com a qual concordam Marco (2005), Meirelles (2013) e Montoro (1975), acrescentando que se tornou impossível verificar o real alcance das mudanças introduzidas pela constituição, tendo em vista sua vigência, de apenas pouco mais de três anos.

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, mantém, com a redação do artigo 26, a autonomia municipal nos moldes do que fora definido na constituição anterior (BRASIL, 1937). Assim, os municípios retiveram a prerrogativa de organizar os serviços públicos de caráter local e o privilégio de legislar com relação aos impostos e às taxas. Os municípios continuariam a eleger diretamente os vereadores, mas perderiam a possibilidade de eleger os prefeitos que, a partir de então, seriam de livre nomeação do governador do estado.

Para Marco (2005) e Meirelles (2013), durante a vigência da Constituição de 1937, as câmaras municipais perderam completamente a função democrática, uma vez que o prefeito concentrou o poder decisório unicamente em si. Ainda, pondera o autor que nem

mesmo sob o centralismo imperial o município vivenciou tamanha concentração de poder, tendo em vista que, naquele período, as câmaras municipais podiam deliberar acerca das demandas locais e encaminhá-las aos presidentes das províncias, enquanto no período ora analisado, o prefeito poderia agir discricionariamente, sem qualquer supervisão ou colaboração da câmara municipal.

Faz-se interessante, ainda, notar que o artigo 29 da Constituição de 1937 faz referência, pela primeira vez, à faculdade que municípios da mesma região teriam para agrupar-se para a instalação, a exploração e a administração de serviços públicos comuns (TAVARES, 1997).

A Constituição de 1946 não alterou sobremaneira a autonomia municipal. Mantiveram-se, em linhas gerais, as prerrogativas administrativas e tributárias e os estados somente poderiam intervir nos municípios, conforme estabelecia o artigo 23, para regularizar suas finanças. Ainda, a Constituição de 1946 manteve a elegibilidade dos prefeitos, excetuando-se os prefeitos das capitais dos estados, dos territórios, das estâncias hidrominerais e dos municípios declarados bases ou portos de excepcional importância para a defesa externa (BRASIL, 1946). Mesmo assim, Meirelles (2013) considera que a Constituição de 1946 estabeleceu, finalmente, uma simetria entre os municípios e as demais esferas de poder e abriu a possibilidade para que florescesse um sistema político municipal, integrado pelos poderes executivo e legislativo.

No decorrer da vigência da Constituição de 1946, entretanto, ocorreu o Golpe Militar de 1964. Seguindo-se ao golpe, os militares outorgaram uma sequência de legislações conhecidas por atos institucionais. Eram, nada mais, que decretos que tinham por intuito centralizar e assegurar o poder político nas mãos dos militares e legitimar a repressão política. Os atos institucionais, muitas vezes, sobrepunham-se até mesmo à constituição e desconsideravam-na. Esse período, para Marco (2005, p. 3), ficou caracterizado pela “expectativa em torno da municipalização [que] ficou afetada pelo total desrespeito às normas constitucionais, bem como pela facilidade com que as vantagens eram oferecidas e seguidamente retiradas das comunidades locais”.

Assim, tem-se, já no Ato Institucional Número Dois (AI-2), a prerrogativa do presidente da República de decretar o recesso do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras municipais, estando vigente o estado de sítio ou não, conforme explicitava o artigo 31. É digno de nota também o artigo 10º do AI-2. Nele proíbe-se que os

vereadores recebam qualquer tipo de remuneração (BRASIL, 1965). Já o Ato Institucional Número Três (AI-3), no artigo 4º, reitera a norma constitucional que estabelece a escolha dos prefeitos das capitais pelos governadores dos estados (BRASIL, 1966).

2.3.3 Na Constituição de 1967

A Constituição de 1967, outorgada pelos militares, avançou em questões que concernem à autonomia administrativa e financeira dos municípios e, embora tenha diminuído o poder de ingerência dos estados sobre eles, manteve a nomeação dos prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos municípios declarados de interesse para a segurança nacional.

Ainda com relação à relativa autonomia que foi concedida aos municípios, a Constituição de 1967 dedica todo o Capítulo 5º ao sistema tributário da União, dos estados e dos municípios, concedendo, até mesmo aos municípios, o poder de legislar sobre matérias tributárias. É de notar, assim, que se preservou a autonomia dos municípios em grau elevado, uma vez que foram respeitadas suas faculdades administrativa e financeira. Entretanto, essa concessão choca-se com a ainda parcial autonomia política.

Não obstante as conquistas obtidas pelos municípios no que diz respeito às questões financeiras e administrativas, a Constituição de 1967 negou-se a reconhecê-los efetivamente como componentes da federação (MARCO, 2005). O artigo 1º da constituição estabelecia: “O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 1967). Estavam assim, excluídos da federação, os municípios. Em outras palavras, a despeito da autonomia que lhes foi concedida, a constituição ignorava a existência dos municípios como entes federativos.

Mesmo assim, o Ato Institucional Número Cinco (AI-5), reforçou medidas de cerceamento de direitos e de autonomia. Por exemplo, no artigo 3º enuncia claramente: “O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição” (BRASIL, 1968); no parágrafo único que se segue, o AI-5 garante que os interventores nos estados e nos municípios serão nomeados pelo presidente da República (BRASIL, 1968).

No artigo 4º estabeleceu-se que os direitos políticos de qualquer cidadão poderiam ser suspensos pelo presidente da República e que ele poderia também cassar os

mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. Outrossim, as garantias legais e institucionais foram suspensas pelo artigo 6º (BRASIL, 1968).

Já em outubro de 1969 a Junta Governativa Provisória promulgou a Emenda Constitucional Nº 1, à Constituição de 1967. Discute-se, porém, se o referido documento constituiu uma simples emenda ou uma nova constituição, havendo partidários das duas vertentes de pensamento (MARCO, 2005; MEIRELLES, 2013; MONTORO, 1975; TAVARES, 1997). Deixando de lado essa questão, que não é essencial a esta pesquisa, pode-se dizer que o novo documento não alterou substancialmente a condição dos municípios no ordenamento jurídico brasileiro (MONTORO, 1975).

2.3.4 Na Constituição de 1988

O texto constitucional de 1988, por fim, elevou o município à condição de ente federativo (FERREIRA, 1995; MARCO, 2005; MEIRELLES, 2013; SANTIN; FLORES, 2006; TAVARES, 1997). No artigo 1º tem-se: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988). Além disso, no artigo 18 lê-se: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Assim, Fabríz e Ferreira (2002, p. 104) afirmam que “a inclusão dos Municípios como entidades federativas elevou essas localidades ao status de entes, com Constituições próprias e com capacidade de auto-organização”. Meirelles (2013, p. 44), igualmente, afirma que “a Constituição da República de 1988, corrigindo falha das anteriores, integrou o Município na Federação como *entidade de terceiro grau*”. Pela mesma razão, afirma Tavares (1997, p. 181) que

desse privilégio decorre, para os novos entes federados, uma série de garantias no texto da própria constituição. Trilhando o caminho dos anteriores, o constituinte de 1988 reafirmou a autonomia dos municípios. Desta vez, fê-lo explicitamente, no art. 18, equiparando a autonomia do Município à dos demais entes federados. Caminhou mais, ao assegurar essa autonomia, eliminando os excessos na concepção do termo, estabelecendo com maior efetividade seus contornos e excluindo os demais entes federados do delineamento de seus limites. Conferiu a autonomia e o modo de assegurá-la, efetivamente, à tradicional administração autônoma dos serviços públicos municipais e acrescentou a auto-organização, no plano autônomo da legislação municipal. [...] Alargou o campo das competências materiais e legislativas do município. Ampliou-lhe a forma de participação no produto de arrecadação de impostos federais e estaduais, estabelecendo formas de fiscalização própria, interna e externa, pelo Estado.

Ainda, a Constituição de 1988 reafirmou a autonomia municipal, seja ela política, administrativa ou financeira. A esse respeito, Meirelles (2013, p. 44) explica que “a característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro”. A autonomia política diz respeito à faculdade que o município detém de elaborar sua própria legislação, ou seja, sua lei orgânica; ao poder de auto-organizar-se, orientado por essa mesma lei orgânica; e de autogovernar-se, mediante a eleição direta do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, sem ingerência dos estados e da União.

A autonomia administrativa é a capacidade que o município tem de organizar e de manter todos os serviços locais que são de sua competência e administrar-se a si próprio. Insere-se na esfera da autonomia administrativa a autonomia financeira, que é o poder de estabelecer tributos e aplicar suas rendas (SANTIN; FLORES, 2006). Ainda no contexto da autonomia financeira, a Constituição de 1988 ampliou o poder de tributar dos municípios (MEIRELLES, 2013; TAVARES, 1997).

Outrossim, e exemplarmente, introduziu dispositivos que direcionam para a elaboração da política urbana dos municípios, conforme o artigo 182: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Este mesmo artigo, no parágrafo 1º também estabelece a obrigatoriedade do plano diretor para os municípios com mais de vinte mil habitantes, determinação que, na prática, institucionalizou o planejamento urbano como instrumento não só de ordenamento territorial, mas também como instrumento de intervenção e política pública que busca transformar a cidade em espaço de vivência e de convivência sadio e acessível a todos (BRASIL, 1988).

Desta forma, Santin e Flores (2006, p. 65) aludem ao significado que a Constituição de 1988 deu aos municípios:

Verifica-se, dessa forma, que a autonomia municipal contemplada no texto constitucional de 1988, visando à descentralização dos poderes, forneceu ao núcleo básico da estrutura socioadministrativa da federação diversas competências, trazendo as discussões para o âmbito local, de forma a buscar soluções mais viáveis à realidade daquela sociedade. Trata-se da elevação da categoria sociológica do poder local para o âmbito jurídico e político brasileiro, a qual busca aliar a descentralização com a participação popular no exercício do poder político, inaugurando uma forma mais democrática de gestão pública, aliada aos principais objetivos da Constituição Federal e do Estado democrático de direito brasileiro.

Assim também entende Meirelles (2013, p. 45) ao discorrer exemplarmente a respeito do reconhecimento do município como ente federativo. O autor explica que,

libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias para prover os serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos e realizam o *self-government*, de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo. Deliberam e executam tudo quanto respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de seu interesse; entendem-se diretamente com todos os Poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à Administração Federal ou Estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; constituem órgãos partidários locais e realizam convenções deliberativas; e suas Câmaras cassam mandatos de vereadores e prefeitos, no uso regular de suas atribuições de controle político-administrativo do governo local.

Faz-se possível, então, à luz das constituições brasileiras que se sucederam e do excerto acima, vislumbrar o longo caminho que percorreram os municípios, de meras circunscrições territoriais praticamente desprovidas de qualquer tipo de autonomia, a entes federados, base do sistema federal brasileiro, dotados de autonomia e, simultaneamente, constituintes e realizadores da democracia no Brasil.

Assim, após apresentar estudo acerca da evolução política dos municípios brasileiros, torna-se possível, e necessário, analisar o desenvolvimento da administração pública no Brasil.

2.4 Evolução da Administração Pública no Brasil

Paralelamente ao longo e complexo desenvolvimento por que passavam os municípios durante toda a história brasileira, desenvolvia-se também, a seu modo, a administração pública no Brasil.

2.4.1 Administração Pública Patrimonialista

Pode-se dizer que a administração pública no Brasil teve início com a colonização portuguesa. A instalação do aparato administrativo na colônia seguiu o modelo vigente na metrópole, ou seja, o modelo de administração pública patrimonialista. Faz-se importante esclarecer, no entanto, que, segundo Lustosa da Costa (2018), nunca houve uma simples reprodução do Estado português no Brasil. Ao contrário, as instituições foram forçadas a reinventar-se para abarcar a realidade brasileira.

A respeito do conceito de patrimonialismo, pode-se afirmar que

é utilizado para caracterizar formas de dominação política tradicional em que não há uma separação visível entre as esferas pública e privada, em que esses dois domínios se misturam na concepção do governante, que entende e controla o Estado como se fosse uma extensão do seu próprio domínio privado (TORRES, 2004, p. 144).

É um modelo de administração eivado de autoritarismo, uma vez que, o próprio monarca português poderia dispor dos bens do Estado como bem entendesse e, ainda, transferir parte de sua autoridade a funcionários por ele indicados, como no caso da instituição das capitanias hereditárias, em que o donatário era a máxima autoridade em cada uma das capitanias.

Com a transferência da corte portuguesa para o Brasil em 1808, transferiu-se com ela toda a burocracia administrativa de Portugal, uma vez que a governação do império ultramarino português dar-se-ia, a partir de então, da colônia. Já instalada, e a salvo do exército napoleônico,

a corte está diante de sua maior tarefa, dentro da fluida realidade americana: criar um Estado e suscitar as bases econômicas da nação. Sob o império de sua estrutura secular, amoldada ao sistema absoluto de governo, lançará sobre a colônia uma pesada túnica, fio a fio costurada, capaz de disciplinar a seiva espontânea, mantido o divórcio entre a camada dominante e a nação dominada tímida, relutantemente submissa (FAORO, 2012. p. 226).

Para Torres (2004), a sociedade brasileira desenvolveu-se sob o controle de um Estado autoritário e centralizador, espoliado por uma elite patrimonialista que se manteria no poder por séculos.

Mesmo após a independência do Brasil a influência do patrimonialismo continuou forte. E, assim, fez-se sentir na Constituição de 1824, que era conivente com o patrimonialismo. Prova disto é a instituição do Poder Moderador, de uso privativo do imperador, do mandato vitalício para os senadores do Império e da livre nomeação, também pelo imperador, dos presidentes das províncias. Ainda, as mulheres, os escravos e os analfabetos eram proibidos de votar.

A respeito do desenvolvimento do Estado e da sociedade brasileiros ainda dirá Torres (2004, p. 143) que,

da descoberta do Brasil, em 22 de abril de 1500, até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode facilmente ser descrito como a grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita. Essa elite gravitava em torno do Estado e lhe arrancava os mais diversos privilégios: sinecuras, prebendas, políticas públicas escandalosamente vantajosas, poder político e social, empréstimos mais que favoráveis, garantia de impunidade na operação de uma infinidade de mecanismos de corrupção, clientelismo, patronagem e uma lista sem fim de privilégios (TORRES, 2004, p. 143).

O advento da república mitigou algumas das práticas patrimonialistas já citadas, uma vez que extinguiu o Poder Moderador e também a vitaliciedade do mandato dos senadores. Entretanto, o voto não era secreto, algo que perduraria até 1930, com o fim da Primeira República Brasileira (1889-1930).

Faz-se necessário, então, tecer alguns rápidos comentários a respeito de três práticas corriqueiras que fizeram parte da vida política nacional e marcaram, assim, o jogo político brasileiro: o coronelismo, o mandonismo e o clientelismo.

Durante a Primeira República, o Brasil era um país essencialmente agrário, em que a maioria da população vivia no campo. Havia, assim, grandes fazendeiros que se utilizavam do poder econômico que detinham e do voto aberto que vigorava, para acumular poder político. Eram denominados coronéis. Carvalho (1997, p. 2), ao analisar o coronelismo, explica detalhadamente que ele vicejou em um contexto de decadência econômica e que

esta decadência acarretava enfraquecimento do poder político dos coronéis em face de seus dependentes e rivais. A manutenção desse poder passava, então, a exigir a presença do Estado, que expandia sua influência na proporção em que diminuía a dos donos de terra. O coronelismo era fruto de alteração na relação de forças entre os proprietários rurais e o governo e significava o fortalecimento do poder do Estado antes que o predomínio do coronel. [...] Nessa concepção, o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo,

sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento de seu domínio no estado.

Como se vê, era o Estado, na verdade, o avalista do poder dos coronéis, em uma troca de favores que envolvia, desde a esfera de poder local, até a esfera de poder federal.

Carvalho (1997) adverte, ainda, que não se deve confundir clientelismo com mandonismo. Este último consistia em exercer sobre as pessoas que dependiam dos coronéis, normalmente em razão da posse da terra, mas também em função da instituição do voto aberto, um domínio pessoal e arbitrário. A subtração do emprego e da moradia e até mesmo violência física eram ameaças utilizadas.

O clientelismo, por sua vez, pode ser caracterizado como uma relação espúria de troca de favores entre a população e o poder público. A relação clientelística dá-se, por exemplo, entre o político que troca votos por emprego ou serviços públicos e a população que necessita de amparo. Ainda, é necessário comentar que o clientelismo difundiu-se com o enfraquecimento do coronelismo e que aumenta com o decréscimo do mandonismo (CARVALHO, 1997).

A seguir, os quadros 1 e 2 proporcionam visão ampla a respeito do modelo patrimonialista e de sua contextualização histórica, jurídica e prática. Com relação aos quadros, ainda, é importante ressaltar que se busca, com eles, oferecer não só uma visão ampla a respeito dos modelos organizacionais, mas também relacioná-los a outros contextos e demonstrar que nem sempre coincidem com períodos históricos ou ordenamentos jurídicos:

Quadro 1 – Contextualização do Modelo Organizacional – de 1500 a 1822

Período Histórico	<i>Brasil Colônia</i>		<i>Reino Unido</i>
Contexto Nacional	Colônia Incipiente	Estado do Brasil	Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves
Lapso Cronológico	1500 a 1549	1549 a 1815	1815 a 1822
Modelo Organizacional	• Patrimonialista		
Contexto Público-Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Não há separação entre o público e o privado (Torres, 2004) • Absolutismo (Faoro, 2012) 		<ul style="list-style-type: none"> • Sinecuras, políticas públicas escandalosamente vantajosas, poder político e social, garantia de impunidade (Torres, 2004)
Ordenamento Jurídico	Ordenações Afonsinas (1446 a 1513) Ordenações Manuelinas (1513 a 1603)	Ordenações Filipinas (1603 a 1822)	
Acontecimentos Notáveis	1532 – Início efetivo da colonização	1545 – Criação do Estado do Brasil 1621 – Criação do Estado do Maranhão 1763 – Transferência da capital para o Rio de Janeiro 1808 – Transferência da corte portuguesa para o Brasil	1815 – Criação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves 1820 – Revolução do Porto 1821 – Retorno da corte a Portugal 1822 – Independência do Brasil

Fonte: elaborado pelo autor

Desta maneira, ao observar o Quadro 1, pode-se notar que o modelo organizacional patrimonialista perpassa todo o período histórico do Brasil Colônia e também o período do Reino Unido, englobando o lapso temporal de 1500 a 1822 (ele continua preponderante mesmo depois do período exposto no Quadro 1, porém, este fato será tratado mais adiante, no Quadro 2).

Nesses períodos históricos é possível ainda constatar que no contexto público-administrativo vicejavam práticas perniciosas como a sobreposição entre as esferas pública e privada, o absolutismo monárquico, as sinecuras, políticas públicas escandalosamente vantajosas e a garantia de impunidade.

Durante o Brasil Colônia e o Reino Unido, no contexto jurídico, vigoravam ainda as Ordenações do Reino, que eram as coletâneas de decisões e de normas jurídicas emanadas por Portugal. No Brasil, as ordenações foram substituídas por uma constituição apenas com a outorga da Constituição de 1824.

Pode-se, então, observar que, mesmo com as alterações jurídicas e históricas que se sucederam no tempo, o modelo patrimonialista continuou predominante e, entre 1500 e 1822, testemunhou, entre outros eventos, a institucionalização da colônia com a fundação do Estado do Brasil (1545) e sua posterior divisão com a criação do Estado do Maranhão (1621), a transferência da corte portuguesa para o Brasil (1808), a criação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves (1815) e a independência brasileira (1822).

A seguir, tem-se o Quadro 2, em que é possível observar a longa preponderância do modelo patrimonialista até meados de 1930, quando começa a ganhar força o modelo burocrático. A linha que delimita a preponderância de um e de outro modelo organizacional foi deliberadamente tracejada, de modo a dar a ideia de que a passagem de um modelo organizacional a outro não é uma simples ruptura, mas um devir, um processo de substituição paulatino e constante, que pode constituir períodos difusos e híbridos.

Ainda, no período histórico exposto no Quadro 2, que engloba o lapso cronológico de 1822 a 1930, observou-se, entre outros eventos, a Guerra da Cisplatina (1825), a abdicação de Dom Pedro I (1831), a Guerra do Paraguai (1864), a Lei Áurea (1888), o Golpe Republicano (1889) e a Revolução de 1930 (1930).

Quadro 2 – Contextualização do Modelo Organizacional – de 1822 a 1930

Período Histórico	<i>Império</i>			<i>República</i>
Contexto Nacional	Primeiro Reinado	Regência	Segundo Reinado	Primeira República ou República Velha
Lapso Cronológico	1822 a 1831	1831 a 1840	1840 a 1889	1889 a 1930
Modelo Organizacional	• Patrimonialista			• Burocrático
Contexto Público-Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Moderador • Coronelismo, mandonismo e clientelismo (Carvalho, 1997) • Voto a descoberto 			
Ordenamento Jurídico	Constituição de 1824			Constituição de 1891
Acontecimentos Notáveis	1823 – Constituinte 1824 – Confederação do Equador 1825 – Guerra da Cisplatina 1831 – Abdicação de D. Pedro I	1834 – Ato Adicional 1835 – Cabanagem 1835 – Guerra dos Farrapos 1835 – Revolta dos Malês 1837 – Sabinada 1838 – Balaiada	1840 – Maioridade de D. Pedro II 1864 – Guerra do Paraguai 1888 – Lei Áurea 1889 – Golpe Republicano	1891 – Revolta da Armada 1914 – Primeira Guerra Mundial 1922 – Semana de Arte Moderna 1930 – Revolução de 1930

Fonte: elaborado pelo autor

2.4.2 Administração Pública Burocrática

Em 1930 encerra-se a Primeira República Brasileira e tem início a Segunda República Brasileira ou Era Vargas. Já está razoavelmente bem consolidada, nesse período, a distinção entre bens públicos e bens privados, mas, como explica Torres (2004, p. 146), “o ethos patrimonial passa a dividir os espaços e a cultura da administração pública com o modelo burocrático, que começa lentamente a ser implantado no Brasil”.

Para Torres (2004), ainda, até 1930 o Estado brasileiro era refém de uma elite agrária e aristocrática. Entretanto, com a urbanização e a industrialização crescentes surgiu também uma incipiente burguesia nacional, que forçou o rearranjo político do Estado para que pudesse ter suas pretensões atendidas. Esse processo marca o início de um novo pacto social.

Assim, em 1938, cria-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). A criação do DASP, para Oliveira (2007, p. 56), tinha como objetivo principal

promover a montagem da máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano, ou seja, buscava: afirmação dos princípios do mérito, da centralização, da separação entre o público e o privado, da hierarquia (verticalização), da impessoalidade (regras aplicáveis a todos os cidadãos), das regras rígidas (procedimentos definidos e repetitivos), da atuação especializada (conhecimento técnico e aptidões para determinadas atividades) e tecnicamente fundamentada. Tal reforma encontrou um ambiente arraigado por práticas patrimonialistas, mas foi um primeiro passo na busca de um novo funcionamento para a administração pública. Ao longo do governo Vargas, o DASP foi crescendo em tamanho e importância e representava um instrumento de poder do governo central [...].

Com o modelo burocrático de administração pública surge uma outra prática perniciosa, qual seja, o insulamento burocrático. Ele surge, principalmente, na administração indireta. Trata-se do isolamento, ou blindagem, a que agentes públicos se submetem de modo a não sofrerem influência de atores sociais na elaboração de políticas públicas e na administração da máquina pública. É uma maneira, também, de evitar cobranças por parte da população, uma vez que, em nome de critérios técnicos muito pouco transparentes e nada inteligíveis por parte da sociedade, esses agentes públicos justificam sua conduta.

A esse respeito, afirma Torres (2004, p. 159):

as dificuldades maiores aparecem pela constatação de que a administração foi isolada não apenas dos políticos, mas também de qualquer tipo de controle da sociedade organizada, não abrindo espaços para questionamentos quanto à necessidade, efetividade ou economicidade dessas políticas públicas que determinavam o rumo e as prioridades do Estado. Nesse contexto, nem o Congresso Nacional nem a sociedade organizada exerciam qualquer tipo de controle ou influência sobre a administração indireta, que garantia para seus administradores níveis elevados ou quase ditatoriais de autonomia gerencial.

Pode-se perceber, assim, que o insulamento burocrático é demasiadamente prejudicial à administração pública e à democracia, uma vez que fere o interesse público e dificulta, ou mesmo impede, a participação da sociedade nas decisões que lhe são diretamente pertinentes.

Outro aspecto importante relacionado ao modelo burocrático de administração pública é o corporativismo. Nele, o Estado intermediava as relações entre os empregados e os empregadores, de modo que houvesse consenso entre as três partes envolvidas. Entretanto, nem sempre se alcançava um consenso verdadeiro e, nestes casos, o Estado, além de acobertar a existência do conflito, reprimia aqueles que discordassem. A esse respeito, Cardoso (2007, p. 113) discorre:

enquanto controlava o associacionismo e instituíra crescentes instrumentos de regulação do mercado de trabalho e de intermediação do conflito que lhe é próprio, para negá-lo, Vargas na verdade retirava do mercado e de seus mecanismos "naturais" de representação de interesses qualquer papel distributivo, por um lado, e qualquer ímpeto instituinte de normas convencionais, por outro. O lugar por excelência de formulação das normas e regras de uso do trabalho (legislação trabalhista), bem como das normas e regras da distribuição do fruto do trabalho (legislação social), era o Estado. A contrapartida, porém, era a repressão ao movimento sindical. [...] Esta forma de abordagem denota uma separação analítica de mecanismos que, na prática, operavam em conjunto para negar aos agentes privados o poder de produzir regulação do mercado de trabalho e fazê-la valer. De um lado, havia o aparato repressivo e controlador do Executivo, e que incluía o Ministério do Trabalho tanto quanto as polícias estaduais e o Exército Nacional. Esse aparato assegurou, com toda intensidade nesse pequeno período, a voz uníssona do Estado como formulador do interesse nacional pelo desenvolvimento com paz social. De outro lado, tínhamos o Poder Judiciário, anteparo último, lugar de operação do Direito que o Executivo federal consolidava de forma autoritária, ainda que de modo algum impermeável às pressões do poder econômico e, por isso mesmo, destinado ao mesmo tempo a conceder em parte e a reprimir bastante as demandas emergentes do operariado em crescimento.

Constata-se também que o clientelismo, como já se expôs, não se enfraqueceu, mas atualizou-se. Desta forma, passou a existir também no interior das instituições públicas, por intermédio dos agentes públicos que, em troca de favores ou de vantagens, poderiam repassar informações privilegiadas a pessoas ou a grupos ou facilitar-lhes a concessão de algum serviço do Estado.

2.4.3 Administração Pública Gerencial

Após a Segunda Grande Guerra, seguiu-se um período de aproximadamente 30 anos em que houve copiosa prosperidade mundial. Esse ciclo de riqueza, contudo, começaria a enfraquecer-se em meados da década de 1970, principalmente a partir da Crise do Petróleo em 1973 (ABRUCIO, 1997). O Estado, durante todo esse período, foi o fiador do sucesso desse

modelo, por intermédio de políticas que buscavam garantir prosperidade econômica e bem-estar social.

Entretanto, Abrucio (1997, p. 6) explica ainda que esse tipo de Estado,

que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões (econômica, social e administrativa), todas interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional — telecomunicações e petróleo, por exemplo. O Welfare State correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de bem-estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

A crise iniciada na década de 1970, contudo, forçou a redefinição do papel do Estado nas três dimensões que lhe eram peculiares. Desta forma, procurou-se reformar o aparelho do Estado e padrões gerenciais passaram a ser introduzidos na administração pública, principalmente em países anglo-saxões como o Reino Unido, os Estados Unidos, a Austrália e a Nova Zelândia. Posteriormente esse modelo espalhou-se pelo restante da Europa, atingiu o Canadá e, com bastante vigor, a América Latina e o Sudeste Asiático.

Foi todo esse processo de redefinição do papel do Estado que engendrou a administração pública gerencial brasileira. Como se vê, sua origem, nas palavras de Paes de Paula (2005, p. 37),

está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Esse debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos.

Esse modelo ganhou força, no Brasil, na década de 1990, quando debateu-se a reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da própria administração pública gerencial (PAES DE PAULA, 2005).

Durante esse mesmo período, um conjunto de condições favoráveis propiciou a ascensão de uma aliança política de caráter liberal ao poder, que abriu caminho para a implantação das ideias gerenciais no Brasil. Segundo Paes de Paula (2005, p. 38),

a crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias

neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder.

Segundo Abrucio (1997), foi a incapacidade do modelo burocrático de reagir às demandas da sociedade que abriu espaço para que o modelo gerencial começasse a preencher o vácuo teórico e prático deixado pelo modelo burocrático. O modelo gerencial, ainda, foi capaz de apreender os anseios da sociedade com relação ao controle de gastos públicos e à qualidade dos serviços prestados.

Entretanto, objetivou-se com o modelo gerencial de administração pública, transpor, da iniciativa privada para o setor público, os métodos e os objetivos. Com isso, equiparava-se o usuário do serviço público ao cliente do setor privado. Além desse aspecto, que tende a ser problemático, uma vez que enxerga a sociedade como mera demandante de serviços públicos e não como agente social capaz de decidir sobre o próprio futuro, nota-se que

a administração pública gerencial partilha do esquematismo gerencialista, que dificulta o tratamento da relação entre os aspectos técnicos e políticos da gestão. Por outro lado, a primazia das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão coloca em jogo seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã. Por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa, esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade (PAES DE PAULA, 2005, p. 45).

O Governo Federal cria, então, em 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Esse ministério pôs em prática o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cujo principal objetivo era modernizar a administração pública, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal e contribuir com o ajuste fiscal que deveria ser posto em curso.

Para tanto, iniciaram-se as privatizações das empresas estatais, criaram-se as agências reguladoras como a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e, dentre outras decisões, as

atividades estatais foram divididas em dois tipos: a) as “atividades exclusivas” do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, que são atividades que pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os Ministérios (Poder Executivo), e que seriam realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e pelas agências reguladoras; b) as “atividades não-exclusivas” do Estado: os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio (PAES DE PAULA, 2005, p. 38).

Com relação, ainda, à difusão e à adoção do modelo gerencial, o desenvolvimento da administração pública brasileira sofreu diversas influências estrangeiras, principalmente dos Estados Unidos. Segundo Corrêa (2017), a administração pública estadunidense sempre esteve ligada à gestão e à administração. Além disso, durante o século XX, os Estados Unidos promoveram a ideia de separação entre administração e política. Os estudos decorrentes dessa corrente de pensamento, principalmente a partir dos anos 1980, influenciaram a administração pública de diversos países, principalmente do Sudeste Asiático e da América Latina.

Assim, falando especificamente dos países do Sudeste Asiático e da adoção de modelos de administração estrangeiros, pode-se afirmar que

in general, these administrative models originated in western developed nations, and were subsequently borrowed in various degrees by Southeast Asian states. In adopting such models of public administration, there were certain external and internal forces or vested interests (HAQUE, 2007, p. 1316).

O pesquisador, mais adiante, torna explícita a influência que o Banco Mundial e o FMI tiveram na adoção de modelos de administração estrangeiros por parte dos países do Sudeste Asiático:

With regard to the adoption of the NPM model, there has been external pressure and influence on top policy makers in Southeast Asia to introduce substantive reforms in line with the model's basic principles and standards. For instance, the World Bank and the IMF extended massive loans and financial assistance to Indonesia, Thailand, and the Philippines based on the conditions that the governments of these countries would introduce promarket policies and administrative reforms resembling the NPM model (HAQUE, 2007, p. 1317).

E, por fim, expõe claramente os problemas causados pela adoção quase que automática de modelos de administração estrangeiros que não levam em consideração as particularidades culturais e políticas dos países em que estão sendo efetivados:

The adoption of the current NPM model also has potential negative implications for some Southeast Asian countries. As the model prescribes the streamlining of the public sector, reduction in state subsidies, and service delivery based on the user's fee, it is likely to have adverse impacts on low-income families, especially in poorer countries in the region. Between 1996 and 1998, the unemployment situation worsened in Malaysia, Indonesia, Thailand, and the Philippines. There have been welfare cuts in education and health care in some Southeast Asian countries, although the situation of poverty has not improved in any significant manner in these countries after the financial crisis. In fact, some critics blame the NPM-style reforms as one of the main causes of this financial crisis, because such promarket reforms might have diminished the state's financial and regulatory capacity and increased the vulnerability of the region's national economies to external economic powers and vested interests (HAQUE, 2007, p. 1318).

Ainda, a respeito das dificuldades que alguns países teriam para resistir e reagir às investidas estrangeiras para que adotem os modelos de administração propostos, Corrêa (2017, p. 50) afirma que

a representação do que ocorre no Sudeste Asiático evidencia as dificuldades de países menos institucionalizados e mais suscetíveis a seguir tendências e aderir a pressões externas, como, por exemplo, ocorre nos países latino-americanos no curso de sua história.

Desta maneira, esse descompasso entre a realidade nacional e os modelos de administração adotados, segundo Corrêa (2017), explica-se pela falha das comunidades científicas nacionais, ofuscadas pela adoção de modismos, pela falta de identidade, de rigor metodológico e de apoio institucional, em desenvolver teorias adequadas ao contexto nacional.

Depreende-se dessa realidade, então, que “a falta de teorias suficientemente sustentadas por raízes próprias incapacita seu próprio desenvolvimento, ao passo que envereda as análises subsequentes para achados impróprios, dadas as suas bases iniciais” (CORRÊA, 2017, p. 55).

Assim é que o modelo gerencial de administração pública, caracterizado sobremaneira pela separação entre a política e a administração e pelo predomínio do mercado e, conseqüentemente, pela instrumentalização dos conhecimentos, passa a influenciar a administração pública brasileira.

Guerreiro Ramos (1989), buscando adequar e revitalizar a administração pública, propõe que o Estado delimite os mecanismos do mercado ao próprio mercado, de modo que possa desenvolver-se e gerar riqueza, mas que não estenda e imponha esses mecanismos a todos os aspectos da vida humana em sociedade. Em suma, defende uma administração pública substantiva, e não instrumental, como aquela que influenciaria fortemente a administração pública brasileira.

2.4.4 Administração Pública Societal

O modelo societal de administração pública, ao contrário do modelo gerencial, não tem origem nos dilemas internos do próprio Estado, mas sim na

tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular. Promovendo os clubes de mães, os grupos de estudos do Evangelho e os encontros de jovens, as CEBs se consolidaram como um espaço alternativo para a mobilização

política ao estimular a participação popular no debate das dificuldades cotidianas, contribuindo para a formação de lideranças populares (PAES DE PAULA, 2005, p. 39).

Idêntico entendimento têm Guerra e Teodósio (2012), pois esclarecem que o modelo societal de administração pública deriva dos ideais dos herdeiros políticos dos movimentos populares, dos partidos políticos de esquerda e de centro-esquerda e das organizações não-governamentais (ONGs) que lutaram contra a ditadura militar e pela redemocratização do Brasil.

Vem dessa mesma tradição mobilizatória o anseio popular pela prerrogativa de tornar-se agente social na definição de uma agenda política mais condizente com as necessidades da sociedade. Trata-se de assumir o protagonismo na condução dos assuntos de interesse de toda a sociedade. Assim, uma nova concepção de sociedade começou a ganhar importância e destaque. Essa concepção defendia a instituição de um projeto político que procurasse “ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas.” (PAES DE PAULA, 2005, p. 39).

Para Corrêa (2017), a administração pública societal, ao contrário da administração pública gerencial, dá muito mais importância aos aspectos sociopolíticos da gestão, o que acaba por potencializar os aspectos práticos da gestão, tendo por base as experiências dos atores sociais.

A administração pública societal possui ideais que, em muitos aspectos, sobrepõem-se e entrelaçam-se aos ideais do que vem se denominando de gestão social. Pode-se dizer que a gestão social apresenta-se como um novo padrão para as relações entre o Estado e a sociedade para o enfrentamento de desafios contemporâneos. Ainda, almeja desenvolver as práticas de gestão para a democratização das relações sociais, por intermédio de práticas participativas e de engajamento nas instâncias decisórias (TENÓRIO, 2008). Desta forma, pode-se perceber quão próximos podem estar os dois conceitos. Mais adiante esta discussão será retomada e ampliada, de modo que se possa estabelecer uma distinção mais adequada entre administração pública societal e gestão social.

Assim, quase que paralelamente à implantação da administração pública gerencial no Brasil, desenvolvia-se uma outra visão de administração pública, que se apresentava não apenas como uma reforma, mas que se concebia como projeto político e de

desenvolvimento nacional, que rearticula o Estado e a sociedade, ao combinar a democracia representativa e a democracia participativa (Paes de Paula, 2005).

É a democracia participativa, contudo, que está na raiz da criação de espaços públicos de negociação e de deliberação. É ela que permite aos cidadãos debater sobre o futuro que desejam e influenciar a ação do poder público.

Surge, então, segundo Genro¹, (1997 apud PAES DE PAULA, 2005, p. 40) a ideia de esfera pública não-estatal, composta por milhares de organizações locais, regionais, nacionais e internacionais, que mediarão a ação política direta dos cidadãos. Na esfera pública não-estatal seriam elaborados novos formatos institucionais que possibilitariam a cogestão e o protagonismo da sociedade nas decisões públicas.

Um dos exemplos mais eloquentes de novo formato institucional é o orçamento participativo. Para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018), ele é

um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

Assim, é possível inferir, tendo por base o conceito supracitado que, mais do que complementação da democracia representativa, o orçamento participativo é um instrumento de democracia participativa que permite aos cidadãos debater sobre o futuro do município e influenciar o governo municipal ao decidir, de maneira direta, quais são as prioridades nas diversas regiões do município. A partir do estabelecimento dessas decisões, a prefeitura direciona recursos do orçamento municipal para realizar as obras e entregar os serviços que foram demandados pela população.

É preciso esclarecer ainda que o orçamento participativo não se restringe somente ao conjunto urbano denominado cidade, como dá a entender o conceito do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ele pode, e deve, contemplar todo o município, alcançando, da mesma forma, os bairros ou regiões rurais.

O orçamento participativo, além de revelar-se um novo formato institucional e relacionar-se intimamente com a administração pública societal, tem também a vantagem de

¹ GENRO, T. Teses para a criação de uma política democrática e socialista. In: GENRO, T. (Coord.). Porto da Cidadania: esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

tornar a administração municipal, além de mais democrática, mais transparente, uma vez que o governo municipal deve, tendo em vista as decisões populares, executá-las e prestar contas à população. Mas não é só. No processo de elaboração do orçamento participativo, os cidadãos escolhem, dentre seus pares, representantes, normalmente designados delegados, que estabelecerão o relacionamento direto e efetivo entre a população e o governo municipal.

Convém, neste momento, retomar a discussão iniciada anteriormente sobre as similaridades e justaposições entre a administração pública societal e a gestão social. Antes, porém, faz-se necessário discorrer a respeito da gestão privada, da gestão pública e da própria gestão social.

Por gestão privada compreende-se a maneira de gerir baseada na racionalidade instrumental, ou seja, por processos em que há cálculo utilitário de consequências, típica das organizações centradas no mercado (GUERREIRO RAMOS, 1989). Boullosa e Schommer (2008), muito apropriadamente, argumentam que desde a constituição da Administração como campo do conhecimento científico e gerencial, quase que apenas conhecimentos, metodologias e práticas voltados ao mercado foram desenvolvidos e, embora sejam adaptáveis a outros contextos organizacionais, quando absorvidos, tendem a difundir sua lógica intrínseca, influenciando outros modos de gestão.

A gestão pública pode ser entendida como o modo de gestão praticado no âmbito das organizações vinculadas ao Estado. Ela difere da gestão privada, especialmente, por buscar a consecução do bem comum. A gestão pública e a gestão privada assemelham-se, entretanto, no modo de operacionalizar a gestão, valendo-se da racionalidade instrumental, principalmente no modelo gerencial de administração pública (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008).

Já a gestão social compreende o modo de gerir baseado em instâncias e organizações que não são privadas nem estatais. Trata-se, portanto, de uma esfera de ação pública em que as organizações interagem com o Estado e com o mercado, mas não buscam objetivos econômicos. Eles podem até existir, mas são encarados apenas como um meio para a consecução de objetivos sociais, que podem ser encarados ainda como objetivos ecológicos, políticos ou culturais. Pode-se inferir, então, que a grande especificidade da gestão social é a primazia que o social passa a deter em detrimento do econômico (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008). Ao que parece, era à gestão social que Genro (1997) referia-se quando tecia comentários a respeito da ideia de uma esfera pública não-estatal, que mediaría a ação política direta dos cidadãos.

Com relação à administração pública societal, entretanto, pode-se dizer que não tem se consolidado ou ganhado espaço com a força que se poderia esperar, tendo em vista que a aliança política que sustenta esse projeto vem perdendo credibilidade e relevância. Para Paes de Paula (2005), a expectativa de que essa abordagem se tornasse a marca do Governo Federal mostrou-se equivocada, uma vez que se pôde observar a continuidade das práticas gerencialistas.

Pode-se apresentar, assim, o Quadro 3, que contextualiza os modelos organizacionais burocrático, gerencial e societal. Destaca-se, novamente, o fato de que os modelos organizacionais não são categorias de análise estanques e disruptivas. Merecem menção especial a concorrência e a consequente disputa por hegemonia entre o modelo gerencial e o modelo societal expressas no Quadro 3. Ele, ainda, abrange o lapso temporal de 1930 aos dias atuais.

Quadro 3 – Contextualização do Modelo Organizacional – de 1930 aos dias atuais

Período Histórico	República				
Contexto Nacional	Segunda República ou Era Vargas	Terceira República ou Estado Novo	Quarta República ou República Populista	Quinta República ou Ditadura Militar	Sexta República ou Nova República
Lapso Cronológico	1930 a 1937	1937 a 1946	1946 a 1964	1964 a 1985	1985 aos dias atuais
Modelo Organizacional	<ul style="list-style-type: none">• Patrimonialista	<ul style="list-style-type: none">• Burocrático	<ul style="list-style-type: none">• Burocrático (até meados da década de 1980• Gerencial (a partir de meados da década de 1980)		<ul style="list-style-type: none">• Gerencial• Societal (a partir de meados da década de 1990)
Contexto Público-Administrativo	<ul style="list-style-type: none">• Há separação entre público e privado (Torres, 2004)	<ul style="list-style-type: none">• Meritocracia, centralização, hierarquia, impessoalidade, rigidez, especialização, tecnicismo (Oliveira, 2007)• Insulamento burocrático (Torres, 2004)• Corporativismo (Cardoso, 2007)			<ul style="list-style-type: none">• Privatizações (Paes de Paula, 2005)• Predomínio do mercado• Sociedade demandante e não agente social (Paes de Paula, 2005)• Descompasso entre o modelo adotado e a realidade nacional (Corrêa, 2017)<ul style="list-style-type: none">• Articulação entre o Estado e a sociedade (Paes de Paula, 2005)• Esfera pública não-estatal (Genro, 1997)• Disputa por hegemonia (Paes de Paula, 2005)
Ordenamento Jurídico	Constituição de 1934	Constituição de 1937	Constituição de 1946		Constituição de 1967
Acontecimentos Notáveis	1932 – Sufrágio feminino 1932 – Revolução Paulista 1937 – Estado Novo	1938 – Criação do DASP 1939 – Segunda Guerra Mundial 1943 – Criação da CLT 1945 – Deposição de Vargas 1946 – Fim do governo provisório de Linhares	1960 – Inauguração de Brasília 1961 – Renúncia de Jânio e posse de Jango 1964 – Golpe Militar	1965 – AI-2 1966 – AI-3 1968 – AI-5 1977 – Pacote de Abril 1981 – Atentado do Riocentro 1985 – Eleição de Tancredo	1985 – Posse de Sarney 1992 – Impedimento de Collor 1994 – Plano Real 1995 – Criação do MARE 2013 – Jornadas de Junho 2016 – Impedimento de Dilma

Fonte: elaborado pelo autor

Assim, no Quadro 3 faz-se possível visualizar todo o contexto público-administrativo e o ordenamento jurídico vigente no decorrer do desenvolvimento dos modelos organizacionais burocrático, gerencial e societal, bem como alguns acontecimentos notáveis que marcaram cada um dos lapsos cronológicos.

Mais uma vez chama a atenção a interpenetração que envolve os modelos burocrático e gerencial ainda durante a década de 1980, quando o modelo burocrático foi perdendo força e o modelo gerencial começou a ocupar o espaço deixado e também a coexistência, a partir de meados da década de 1990 entre os modelos gerencial e societal.

Neste caso, ao contrário do que ocorreu entre os modelos burocrático e gerencial, em que um substituiu o outro, os dois modelos organizacionais envolvidos, quais sejam, o gerencial e o societal, ainda disputam espaço e hegemonia, configurando uma situação em que ora um sobressai ao outro e vice-versa.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

É sabido que o trabalho científico inicia-se com uma revisão prudente e sensata da literatura e com a proposição minuciosa dos objetivos da pesquisa (YIN, 2015). Entretanto, para a consecução desse intento, faz-se necessário, além de empreender a revisão da literatura e propor objetivos precisos, tecer argumentação coerente e válida que una as ideias e proposições levantadas aos objetivos e estabeleça entre eles relações efetivas.

Em outras palavras, o trabalho científico é a sucessão lógica que conecta os dados empíricos coletados às questões que deram origem à pesquisa e, finalmente, aos resultados e às discussões e considerações (YIN, 2015).

Desta maneira, pode-se dizer que o método científico é o conjunto de ações racionais e sistemáticas que permite detectar equívocos e auxiliar nas decisões que devem ser tomadas, dando à atividade científica segurança e rigor (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Outrossim, é importante discorrer sobre os métodos de abordagem e sobre os métodos de procedimento. Contemporaneamente tem-se feito a distinção entre o método e os métodos, tendo em vista suas diferenças de inspiração filosófica, de grau de abstração e de finalidade (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Tem-se, portanto, que a abordagem utilizada pelo método é mais ampla do que a abordagem utilizada pelos métodos. Também o nível de abstração do método é maior. Este é o método de abordagem, que pode ser indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo e dialético (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Já os métodos podem ser denominados de métodos de procedimento, uma vez que são etapas mais palpáveis da investigação, com finalidade mais pontual e concreta. Logo, são menos abstratos e mais limitados (MARCONI; LAKATOS, 2010). De maneira simplificada, pode-se dizer que o método de abordagem é a estrutura que orienta a consecução das etapas do trabalho e assegura a validade científica da pesquisa, enquanto os métodos de procedimento são os instrumentos que efetivamente são utilizados para preencher aquela estrutura e desenvolver as etapas da pesquisa.

Os principais métodos de procedimento entre as Ciências Sociais são: histórico, comparativo, monográfico, estatístico, tipológico, funcionalista, estruturalista, etnográfico e clínico (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Assim, tomou-se como objeto principal de análise deste trabalho o modelo organizacional predominante atualmente nos três maiores municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP): Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboticabal. Juntos, os três

municípios respondem por 53,01% da população, que é de aproximadamente 1,7 milhão de habitantes, e por 64,02% do produto interno bruto (PIB), de mais de R\$55 bilhões, da região metropolitana (EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO, 2017).

Justifica-se a escolha da RMRP para a realização deste estudo por ser a única das regiões metropolitanas paulistas que não faz parte da Macrometrópole Paulista² e por possuir

uma economia robusta e diversificada, com empresas agrícolas, industriais, de alta tecnologia, comércio e serviços, além de ser destaque nos sistemas logísticos em transportes, comunicação e segurança. Abriga grandes empresas de alta capacidade para atender o mercado interno e externo de alimentos [...], polo na indústria sucroalcooleira pela sua posição estratégica em relação aos maiores centros consumidores de etanol (EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO, 2017).

Utilizou-se, então, como método de abordagem deste estudo o método hipotético-dedutivo, tendo em vista que “se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 88). Quanto aos métodos de procedimento, utilizaram-se o método histórico (porquanto deve-se estudar o desenvolvimento dos modelos de administração pública), o método comparativo (uma vez que se devem comparar informações estatísticas dos três municípios envolvidos na pesquisa, bem como o modelo de administração pública predominante atualmente em cada um deles) e o método monográfico (porque se analisa o modelo organizacional predominante nos três maiores municípios da RMRP).

Ainda, para proporcionar mais solidez e amplitude à pesquisa, aplicou-se questionário de tipo Escala de Likert a uma porcentagem dos servidores públicos lotados nas secretarias de administração de Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboticabal. O questionário apresenta dez proposições e, cada uma delas, cinco possíveis respostas: Concordo totalmente (alternativa A), Concordo parcialmente (alternativa B), Nem concordo nem discordo (alternativa C), Discordo parcialmente (alternativa D) e Discordo totalmente (alternativa E). As proposições que formam o questionário estão todas relacionadas a temas pertinentes à administração pública e à participação popular no governo municipal (o questionário pode ser conferido no Apêndice 1).

² A Macrometrópole Paulista (MMP) é um complexo de regiões metropolitanas que se desenvolveu ao redor da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Estão aí localizadas, além da própria RMSP, a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), a Região Metropolitana de Campinas (RMC), a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) e a Região Metropolitana de Sorocaba (RMS).

Decidiu-se que a porcentagem de servidores que responderiam ao questionário deveria ser de 13% do total de cada secretaria, de modo a proporcionar credibilidade às respostas. Também com o mesmo intuito, o anonimato dos servidores foi garantido.

Assim, tem-se abaixo o quadro em que consta o total de servidores das secretarias de administração, separadas por município, bem como a parcela deles que respondeu ao questionário:

Quadro 4 – Servidores Totais das Secretarias de Administração e Servidores Respondentes

<i>Servidores</i>	<i>Ribeirão Preto</i>	<i>Sertãozinho</i>	<i>Jaboticabal</i>
Totais	288	51	33
Respondentes	38	7	4

Fonte: elaborado pelo autor

A respeito do Quadro 4 é necessário esclarecer que, para a realização do cálculo do número de servidores que seriam entrevistados em cada município, arredondou-se o número para mais quando as casas decimais do resultado do cálculo eram maiores que cinco décimos e para menos quando eram menores que cinco décimos. Em nenhum dos resultados se obtiveram valores, nas casas decimais, exatamente iguais a cinco décimos. Os questionários foram aplicados a todas as secretarias envolvidas no dia 18 de fevereiro de 2019.

Desta forma, tendo em vista a metodologia escolhida para o desenvolvimento do trabalho, é possível detalhar a pergunta de pesquisa e os objetivos pretendidos:

- Pergunta de pesquisa: o modelo de administração pública pode, de alguma forma, exercer influência em indicadores de desenvolvimento municipal (saúde, produto e renda, condições de vida, habitação, saneamento, educação, população e estatísticas vitais, trabalho e renda e rendimento)?
- Objetivo geral: verificar se o modelo de administração pública predominante nos municípios de Ribeirão Preto, de Sertãozinho e de Jaboticabal exerce influência em indicadores de desenvolvimento municipal.
- Objetivos específicos:
 - (i) Estudar o desenvolvimento dos modelos de administração pública e as interações entre eles;

- (ii) Determinar o modelo de administração pública predominante atualmente nos municípios de Ribeirão Preto, de Sertãozinho e de Jaboticabal;
- (iii) Comparar indicadores de desenvolvimento municipal dos municípios supracitados, escaloná-los e relacioná-los aos modelos de administração pública;

Como já se expôs, foram utilizados os indicadores de desenvolvimento socioeconômico municipal sobre Condições de Vida, incluindo nesta tipologia o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Estatísticas Vitais, Educação, Saneamento e Renda. As informações e dados a respeito dos indicadores de desenvolvimento dos três municípios foram fornecidos pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados do Estado de São Paulo (SEADE). Apenas os dados sobre o IDHM serão fornecidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A opção pelo SEADE leva em consideração sua relevância como

centro de referência nacional na produção e na disseminação de análises e estatísticas socioeconômicas e demográficas. [...] Realiza pesquisas diretas e levantamentos de informações produzidas por outras fontes, compondo um amplo acervo, disponibilizado gratuitamente, que permite a caracterização de diferentes aspectos da realidade socioeconômica do estado, de suas regiões e municípios e de sua evolução histórica (FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, 2018).

Com relação ao IDHM pode-se dizer que é, na verdade, uma adaptação nacional do IDH global. Ele foi adaptado e desenvolvido conjuntamente pelo IPEA, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil) e pela Fundação João Pinheiro e leva em consideração as mesmas três dimensões do IDH global: saúde, educação e renda. Entretanto, o IDHM vai além, pois adapta a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018).

Optou-se por utilizar também o IDHM como indicador de desenvolvimento municipal porque é centrado nas pessoas e em seu desenvolvimento, e não na visão de que desenvolvimento limita-se a crescimento econômico. Além disso, com o IDHM torna-se possível comparar os mais de cinco mil municípios brasileiros e, desta maneira, pode-se estimular os formuladores e implementadores de políticas públicas da esfera municipal a priorizar a da vida dos cidadãos em suas decisões e ações (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018).

Espera-se, assim, que as informações e dados levantados possuam fidedignidade e reflitam o real desenvolvimento dos municípios selecionados.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Tendo, desta maneira, discutido todo o referencial teórico da pesquisa e apresentado os aspectos metodológicos, faz-se possível, e necessário, iniciar a análise e a discussão dos dados coletados. Os dados serão divididos em três grupos, a saber: a legislação municipal referente às reformas da administração dos três municípios estudados, os questionários aplicados aos servidores lotados nas secretarias de administração desses três municípios e, por fim, os dados disponibilizados pela Fundação SEADE e pelo PNUD referentes ao desenvolvimento socioeconômico municipal.

4.1 Histórico dos Municípios

Antes, porém, de proceder à análise e à discussão dos dados, será apresentado breve histórico a respeito dos municípios de Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboicabal.

4.1.1 Ribeirão Preto

Ribeirão Preto foi fundada em 1856 e, atualmente, o município detém área de 650,916 km² (SEADEa, 2018). Sua população, em 2018, foi estimada em 694.534 habitantes (IBGE, 2018).

Ribeirão Preto é o centro natural de uma região com cerca de 80 municípios e uma população estimada em quatro milhões de habitantes, com localização privilegiada, próxima a importantes centros consumidores, e acesso facilitado devido à boa qualidade da infraestrutura de transportes e de comunicação (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, 2017). É, ainda, a sede da região metropolitana que leva seu nome.

O lema do Município de Ribeirão Preto é *Bandeirantium Ager*, que significa *Terra dos Bandeirantes*.

4.1.2 Sertãozinho

Sertãozinho foi fundada em 1877 e era um distrito de Ribeirão Preto. A emancipação política deu-se em 1896, quando tornou-se município. Tem área de 418 km² (PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO, 2018) e, com população aproximada de 124.453 habitantes (IBGE, 2018), atinge a densidade populacional de 297,73 habitantes por quilômetro quadrado.

Sua economia é baseada no comércio, prestação de serviços, indústrias diversas e agricultura, tendo um campo industrial muito forte, Sertãozinho é considerada a capital mundial do setor sucroalcooleiro, a cidade possui a tradicional e inovadora feira Fenasucro & Agrocana (PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO, 2018).

O lema do município de Sertãozinho é *Fides et Labor*, que quer dizer *Fé e Trabalho*.

4.1.3 Jaboticabal

Jaboticabal surgiu como núcleo urbano ainda na primeira metade do século XIX. Já em 1848 adquiriu a categoria de distrito de paz e, em 1857 a categoria de freguesia. Em 1867 tornou-se vila, desmembrando-se de Araraquara.

O município tem área de 707 km² (PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL) e população de 76.864 habitantes (IBGE, 2018), perfazendo, assim densidade populacional de 108,71 habitantes por quilômetro quadrado. As principais atividades econômicas do município são a agroindústria, o comércio e a prestação de serviços. Destacam-se ainda o setor canavieiro (açúcar e álcool), a cultura do amendoim para exportação e a indústria cerâmica (PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL).

O lema do Município de Jaboticabal é *Perdurat in Me Paulistarum Spiritus*, que significa *Que Permaneça em Mim o Ânimo dos Paulistas*.

4.2 Reformas Administrativas

A seguir, serão analisadas minuciosamente as reformas administrativas postas em prática pelos municípios de Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboticabal. Para tanto, empreenderam-se buscas na página da prefeitura de cada um desses municípios e compilaram-se os textos de todas as reformas que estavam disponíveis.

4.2.1 Reformas Administrativas de Ribeirão Preto

Após pesquisa efetuada na página da Prefeitura de Ribeirão Preto, encontraram-se três documentos que estabelecem reformas administrativas ou que modificam ou complementam amplamente uma reforma já em vigor.

Assim, tem-se, em 1973, a Lei Ordinária 32, que dispôs sobre a organização da administração municipal, estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa e deu outras

providências. A Lei Ordinária 32 trata, essencialmente, de dois assuntos principais: a administração municipal em si e a reforma administrativa (RIBEIRÃO PRETO, 1973).

Com relação à administração municipal, a lei estabelece algumas competências para o prefeito e para os secretários e divide a administração em direta e indireta. Entretanto, é importantíssimo notar o vínculo entre a Lei Ordinária 32 e o Ato Institucional Número Oito (AI-8). Entre outras disposições, o AI-8 atribuiu ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios com mais de 200.000 habitantes a faculdade de realizar reformas administrativas por mero decreto.

Desta maneira, já em 1970, pode-se averiguar que Ribeirão Preto contabilizava aproximadamente 212.879 habitantes (IBGE, 2018), o que enquadrava o município na exigência contida no AI-8 e possibilitava, assim, que uma reforma administrativa fosse empreendida por decreto (BRASIL, 1968).

Assim, tendo em vista a edição do AI-5 em 1968, que aumentou a repressão exercida pelo regime e suspendeu quaisquer garantias constitucionais, pode-se inferir que a edição do AI-8 foi mais um ato da Ditadura Militar para manter estrito controle sobre a população. Ao favorecer substancialmente o poder local, a Ditadura Militar esperava constituir e reforçar todo um aparato institucional que garantisse a sobrevivência do regime.

Com a edição do AI-8, os Estados, o Distrito Federal e os municípios com mais de 200.000 habitantes poderiam realizar reformas administrativas por decreto do Poder Executivo, sem qualquer participação da sociedade, que ficaria relegada a mero expectador.

De fato, é o que se nota na Lei Ordinária 32 emitida pela Prefeitura de Ribeirão Preto. Em primeiro lugar, a lei cita explicitamente o AI-8 em seu parágrafo 7º; depois, a referida lei legisla sobre todos os aspectos que lhe permite o AI-8: alteração da denominação de cargos em comissão; reclassificação de cargos em comissão e transformação de funções gratificadas em cargos em comissão e extinção de cargos, conforme demonstra seu artigo 16 (RIBEIRÃO PRETO, 1973):

ARTIGO 16 - Visando o fiel cumprimento desta lei, o Executivo:

a) obedecidas as diretrizes, princípios fundamentais e demais disposições da presente lei, expedirá progressivamente os atos de reorganização, reestruturação, lotação, definição de competência, revisão de funcionamento e outros necessários à efetiva implantação da reforma;

b) por motivo de relevante interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Municipal;

c) poderá alterar a denominação de cargos em comissão;

d) poderá reclassificar cargos em comissão, respeitada a tabela de símbolos em vigor; transformar funções gratificadas em cargo em comissão, desde que, no cômputo geral da reforma, não ocorra aumento nas despesas de custeio de pessoal;

e) poderá declarar a extinção de cargos públicos.

Ainda, no já citado artigo 7º, a Lei Ordinária 32 explicita claramente os princípios que a norteiam: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle interno. Todos esses princípios são características emblemáticas do modelo burocrático de administração pública (RIBEIRÃO PRETO, 1973). Também é necessário deixar claro que o texto da própria lei indica que a câmara municipal aprovou-a.

Em 1974 a Prefeitura de Ribeirão Preto emitiu mais uma lei ordinária que trata da reforma administrativa. Assim, a Lei Ordinária 248 dispôs sobre entidades descentralizadas, complementou a reforma administrativa e deu outras providências. Esta lei, embora complementa a reforma administrativa posta em marcha, tratou basicamente da descentralização dos serviços prestados pela Prefeitura de Ribeirão Preto, que constituiriam a administração indireta do município (RIBEIRÃO PRETO, 1974).

Desta maneira, a Lei Ordinária 248 especifica quais seriam as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista que atuariam no município e regularia o funcionamento de cada uma delas. Ao contrário da Lei Ordinária 32, que parece ter sido votada e aprovada pela câmara municipal, o texto da Lei Ordinária 248 indica que a câmara municipal aprovou-a tacitamente.

Em 1999, emitiu-se nova legislação acerca da administração do Município de Ribeirão Preto. Trata-se da Lei Complementar N°826, que dispôs sobre a organização administrativa da Prefeitura de Ribeirão Preto. Esta lei complementar vem especificar, com um nível bastante alto de detalhamento, quais órgãos compõem a prefeitura.

Primeiramente elencam-se as secretarias e, posteriormente, as divisões de cada uma delas, além do gabinete do prefeito. Em seguida listam-se as atribuições específicas de cada um desses órgãos. É importante notar também que, pelo artigo 38, cria-se um órgão denominado Auditoria Interna, cuja atribuição principal seria fiscalizar a prática das operações financeiras municipais (RIBEIRÃO PRETO, 1999).

Por fim, a lei trata da criação, alteração e extinção de cargos de provimento em comissão. A Lei Complementar N°248 de 1999 é a última reforma administrativa empreendida pela Prefeitura de Ribeirão Preto até o momento.

Sabe-se, entretanto, que o orçamento participativo foi implantado em Ribeirão Preto nos dois períodos em que o Partido dos Trabalhadores (PT) administrou o município, sendo cancelado quando a administração municipal mudou de partido (PREFEITURA..., 2003). Buscaram-se exaustivamente informações sobre o desenvolvimento do orçamento participativo na página da Prefeitura de Ribeirão Preto, mas nada pôde ser encontrado.

Desta maneira, vislumbrando a legislação sobre as reformas administrativas do Município de Ribeirão Preto e excetuando-se os curtos períodos em que houve uma tentativa de democracia participativa, torna-se possível inferir o caráter marcadamente burocrático delas, com tendência à especialização e ao profissionalismo da administração pública, bem como ao insulamento burocrático e à ausência de participação popular nas decisões que constituem o destino do município.

4.2.2 Reformas Administrativas de Sertãozinho

Com relação ao Município de Sertãozinho, encontraram-se quatro legislações que tratam da administração municipal. A primeira delas é a Lei Ordinária 1574, que data de 1982. O grande destaque para essa legislação é o fato de ser, em vários aspectos, inovadora e precursora, em certa medida, dos modelos gerencial e societal de organização, ainda no ano de 1982 e sob a égide da Constituição de 1967.

Já no artigo 1° da referida lei, o legislador especificou que a prefeitura deverá utilizar o planejamento como instrumento de ação para o desenvolvimento territorial, econômico, social e cultural da comunidade (PREFEITURA DE SERTÃOZINHO, 1982).

O artigo 2° especifica que instrumentos farão parte do planejamento que a prefeitura adotará para atingir os objetivos especificados. O artigo 7°, marcadamente gerencial, explicita que os serviços municipais deverão ser constantemente atualizados, visando à modernização e à racionalização dos métodos de trabalho para que o atendimento ao público seja sempre melhorado (PREFEITURA DE SERTÃOZINHO, 1982).

Já o artigo 9°, surpreendentemente, indica que a administração municipal deverá promover a integração da comunidade na vida político-administrativa do município por

meio de órgãos coletivos compostos por servidores municipais, representantes de outras esferas de governo e por munícipes (PREFEITURA DE SERTÃOZINHO, 1982). Parece haver aqui, embora incipiente, a semente do que poderia tornar-se uma efetiva participação da sociedade no destino do município.

O restante da lei em destaque trata apenas da estrutura administrativa que a prefeitura deverá assumir após a promulgação da lei e da competência de cada órgão relacionado.

Assim, em 1989, a Prefeitura de Sertãozinho promulgou a Lei Ordinária 2262, que reorganizou a administração municipal. Pode-se perceber, nesta legislação, um caráter marcadamente burocrático e gerencial.

O artigo 2º especifica que as ações da administração municipal obedecerão aos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência, controle e racionalização e produtividade (PREFEITURA DE SERTÃOZINHO, 1989).

Nos artigos seguintes, principalmente no artigo 8º, nota-se claramente a influência do modelo gerencial de organização, influenciando a administração pública a ver-se como uma máquina prestadora de serviços aos demandantes. (PREFEITURA DE SERTÃOZINHO, 1989).

A partir do artigo 11 a lei tratará apenas da reorganização administrativa da prefeitura, elencando órgãos e dispondo sobre suas competências. Nota-se, assim, que a administração municipal de Sertãozinho, na Lei Ordinária 2262 abandonou, de certa maneira, aqueles objetivos de maior participação popular nas decisões governamentais.

Em 2016 houve nova legislação que dispôs sobre a estrutura e a organização administrativa do Município de Sertãozinho. Trata-se da Lei Ordinária 6197. Esta lei parece situar-se a meio termo entre as duas leis anteriores. Ela cita, no artigo 4º, por exemplo, que a administração municipal tem como finalidade última o interesse público. (PREFEITURA DE SERTÃOZINHO, 2016).

O artigo 5º, embora apresente bastantes traços gerenciais, contempla também, embora de maneira bastante superficial, ideais do modelo societal de organização, principalmente nos itens 4 e 5 (PREFEITURA DE SERTÃOZINHO, 2016):

Artigo 5º: Para alcançar o objetivo do artigo anterior, serão adotadas as seguintes metas para a Administração Municipal:

I - facilitar e simplificar o acesso dos munícipes aos serviços e equipamentos públicos municipais;

II - simplificar e reduzir os controles administrativos ao mínimo considerado indispensável, evitando o excesso de burocracia e a tramitação desnecessária de documentos, assim como a incidência de controles desnecessários e meramente formais;

III - evitar a concentração de decisões nos níveis hierárquicos superiores, descentralizando administrativamente, de maneira que se aproximem dos fatos, situações e pessoas que se beneficiam destas;

IV - tornar ágil o atendimento aos munícipes, quanto ao cumprimento das exigências legais de qualquer ordem, promovendo a adequada orientação quanto aos procedimentos burocráticos;

V - promover a integração dos munícipes na vida político-administrativa do Município, possibilitando um contato direto com os anseios e as necessidades da comunidade, de modo a direcionar, objetivamente a atuação da Administração;

VI - elevar o nível de capacitação, a produtividade e a eficiência dos servidores públicos municipais, mediante a adoção de critérios rigorosos de admissão, treinamento, aperfeiçoamento e desenvolvimento;

VII - atualizar permanentemente os serviços e equipamentos, visando à modernização e a racionalização dos métodos de trabalho, com a finalidade de reduzir custos e ampliar a oferta de serviços com aprimoramento qualitativo.

Do artigo 7º ao artigo 15 a referida lei trata de aspectos eminentemente gerenciais como o planejamento, a coordenação, a descentralização, o controle e a atualização permanente dos serviços municipais. Do artigo 16 em diante a lei trata somente da estrutura administrativa da prefeitura e das competências que cada órgão assumirá.

Em 2018, entretanto, a Prefeitura de Sertãozinho produziu nova reforma administrativa, que foi regulada pela Lei Ordinária 6373. Esta lei, na verdade, não alterou praticamente nada do modelo organizacional já adotado pela Prefeitura de Sertãozinho. Ela veio, sim, para alterar a estrutura administrativa da prefeitura, ou seja, o elenco de secretarias municipais e as competências que cada uma deverá assumir.

Com relação à democracia participativa em Sertãozinho, sabe-se que o orçamento participativo foi implantado no município nas administrações do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de 2001 a 2008 e em 2015 (SANTOS, 2014). Atualmente não há informações a respeito do orçamento participativo disponíveis na página da Prefeitura de Sertãozinho. Infere-se, entretanto, que o orçamento participativo não está ativo em Sertãozinho, tendo em vista que, em sessão ordinária da câmara municipal do dia 7 de maio de 2018,

protocolou-se requerimento ao Poder Executivo municipal acerca da possibilidade de implantação do orçamento participativo no município (ATA..., 2018).

Faz-se possível também, com relação ao Município de Sertãozinho, inferir que há predomínio dos modelos burocrático e gerencial de administração pública, embora na Lei Ordinária 1574 de 1982, tenha havido também uma ênfase naquilo que, mais tarde, denominar-se-ia modelo societal e a despeito dos períodos em que a sociedade sertanezina tenha sido convocada a decidir como investir uma parcela do orçamento municipal.

4.2.3 Reformas Administrativas de Jaboticabal

O Município de Jaboticabal tem, disponíveis, três legislações que tratam de reformas administrativas. A primeira delas é a Lei Ordinária Nº 429 de 1960. Trata-se de lei bastante simples, que não preconiza nenhum tipo de modelo organizacional nem institui espaços para participação popular no governo municipal. É uma lei que simplesmente pretende reorganizar a estrutura administrativa da prefeitura.

Assim, em 1971, promulgou-se a Lei Ordinária Nº 955. Esta lei, ao contrário da anterior, traz elementos que permitem vislumbrar indícios de um modelo organizacional em vigente no município. Desta maneira, o artigo 3º indica que a administração municipal obedece às normas de racionalidade e de produtividade e também aos princípios técnicos convenientes (PREFEITURA DE JABOTICABAL, 1971).

O artigo 6º explicita ainda que as atividades municipais deverão ser planejadas, coordenadas, controladas e supervisionadas pelo prefeito (PREFEITURA DE JABOTICABAL, 1971). Veem-se, assim, traços do modelo gerencial na reforma administrativa jaboticabalense de 1971.

Já em 1991 promulgou-se nova reforma administrativa. Entretanto, mais uma vez, omitiram-se do texto da reforma administrativa muitos indícios do modelo organizacional que se tornaria predominante no município. Chama a atenção, entretanto, o artigo 16, que explicita:

Art 16 O Poder Executivo poderá instituir, por decreto, Comissões temporárias, para atender necessidades conjunturais que demandam a atuação do Poder Público, visando incentivar e integrar a comunidade na vida administrativa da cidade.

Nota-se, então, uma incipiente iniciativa do governo municipal para delegar à população algum poder decisório nos rumos do município. Sabe-se também que, na gestão 1989-1992, a mesma, portanto, que efetuou a reforma administrativa de 1991, implantou-se em Jaboticabal uma forma rudimentar de orçamento participativo. A iniciativa, porém, encerrou-se em 1992 (TEIXEIRA e VIGLIO, 2007).

Quando, em 1997, o mesmo grupo político retornou à administração municipal, o orçamento participativo foi reimplantado no município. De 1997 a 1998, embora mais elaborado quando comparado à primeira execução do orçamento participativo, o processo era apenas consultivo e tinha apenas uma instância de participação. A partir de 1999 até 2002, contudo, o orçamento participativo foi reelaborado e tornou-se mais complexo e deliberativo chegando, em 2001, a poder deliberar sobre 16% dos recursos municipais destinados a investimentos (TEIXEIRA e VIGLIO, 2007).

Em 2002, no entanto, chegaria ao fim a experiência do Município de Jaboticabal com o orçamento participativo e, atualmente, não há menção ao orçamento participativo na página da Prefeitura de Jaboticabal.

Dos municípios analisados, Jaboticabal é o que menos deixa transparecer, por meio da legislação, o modelo organizacional predominante, uma vez que as legislações publicadas resumem-se, praticamente, apenas a reorganizações estruturais dos órgãos da prefeitura. Mesmo assim, não obstante a valiosa experiência de Jaboticabal na implantação do orçamento participativo, pode-se inferir que predominam no município os modelos burocrático e gerencial.

4.3 Dados Socioeconômicos

Tendo sido analisadas as legislações referentes às reformas administrativas dos municípios estudados, passar-se-á, agora, à análise dos dados socioeconômicos desses municípios, nas seguintes categorias: condições de vida, estatísticas vitais, educação, infraestrutura urbana e renda e rendimento.

4.3.1 Condições de Vida

4.3.1.1 População

O primeiro gráfico a ser apresentado, é aquele que representa a evolução populacional dos municípios analisados. Embora não seja um gráfico com dados referentes a

desenvolvimento socioeconômico, justifica-se a inserção desse gráfico na pesquisa para que se conheça a evolução populacional apresentada pelos municípios e as diferenças que apresentam.

Gráfico 1 – População

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

Por intermédio do gráfico, pode-se perceber que o crescimento populacional de Ribeirão Preto tornou-se mais acelerado do que o crescimento de Sertãozinho e de Jaboticabal e também que a população de Ribeirão Preto aproxima-se dos 700.000 habitantes. Com relação a Sertãozinho e a Jaboticabal, é possível verificar que em 1980 os dois municípios tinham praticamente a mesma população mas, já a partir de 1983, o crescimento populacional de Sertãozinho acelerou-se enquanto o de Jaboticabal permaneceu bem mais estável, embora a população venha crescendo.

4.3.1.2 Índice de Desenvolvimento Humano

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2018), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pode ser definido

como uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. [...] O IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva

sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.

Gráfico 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2018

Assim, torna-se possível analisar o gráfico que mostra o índice alcançado pelos municípios estudados. A série temporal abrange os anos de 1991, de 2000 e de 2010 e pode-se notar que houve o crescimento do índice para os três municípios, com Ribeirão Preto atingindo, em 2010, o valor de 0,800, considerado muito elevado.

4.3.1.3 Índice Futuridade

O Índice Futuridade foi criado pelo Governo do Estado de São Paulo e, segundo ele (2018),

mede a assistência prestada à pessoa idosa em termos de serviços, programas e iniciativas da gestão pública municipal. Construído pela SEADS em parceria com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e validado pelo Fundo de População das Nações Unidas no Brasil (UNFPA/ONU), é baseado no conceito de envelhecimento ativo da Organização Mundial de Saúde (OMS).

Assim, pode-se apresentar o gráfico relativo ao Índice Futuridade dos três municípios estudados:

Gráfico 3 – Índice Futuridade

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

Faz-se possível verificar que Sertãozinho atinge o maior valor dentre os três municípios, seguido de perto por Jaboticabal e, em posição bastante distante, Ribeirão Preto. Esses dados refletem o cuidado que o município tem com os idosos, a existência de aparelhos e de instalações públicos para os idosos, bem como a elaboração de políticas públicas voltadas a esse seguimento da população.

4.3.2 Estatísticas Vitais

4.3.2.1 Índice de Envelhecimento

O índice de envelhecimento mensura a razão entre o número de idosos (pessoas com 60 anos ou mais, no caso do Brasil) e o número de pessoas com menos de 15 anos em um mesmo espaço geográfico. Feitas estas considerações, exibem-se os resultados para esta pesquisa:

Gráfico 4 – Índice de Envelhecimento

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

Verifica-se, pelo gráfico, que a razão entre o número de pessoas com 60 anos ou mais e o número de pessoas com menos de 15 anos é alta nos três municípios, sendo mais baixa em Sertãozinho, com 63,19%, passando para 81,39% em Ribeirão Preto e atingindo 91,42% em Jaboticabal, o que aponta para um envelhecimento importante da população dos municípios, principalmente em Jaboticabal e em Ribeirão Preto.

4.3.2.2 Taxa de Mortalidade Infantil

O gráfico que expõe as taxas de mortalidade infantil abrange o lapso temporal de 1980 a 2016. Nele é possível verificar que, paulatinamente, a mortalidade infantil vem caindo nos três municípios estudados, embora, possa haver, no intervalo selecionado, aumentos momentâneos da taxa. Mesmo assim, nenhum dos municípios tem taxa de mortalidade infantil superior a 10%. Neste indicador, Jaboticabal detém a menor taxa de mortalidade infantil entre os municípios em destaque.

Gráfico 5 – Taxa de Mortalidade Infantil

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.3.2.3 Homicídios

Com relação ao número de homicídios registrados nesses municípios, podem-se notar taxas bastante próximas entre Sertãozinho e Jaboticabal. Já Ribeirão Preto, provavelmente por conta de sua população bastante superior, apresente número maior de homicídios, embora esse número tenha se reduzido bastante a partir de 2004. Coincidentemente, o pico do número de homicídios em Ribeirão Preto e em Sertãozinho ocorreu em 2001. Em Jaboticabal, entretanto, foi no ano de 2016.

Gráfico 6 – Homicídios

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.3.3 Educação

4.3.3.1 Total de Despesas Municipais em Educação

Este gráfico apresenta a despesa total anual, em reais, dos municípios estudados, em 2002 e em 2013. Não havia dados disponíveis para Jaboticabal em 2002. Pode-se argumentar, entretanto, que a despesa total com educação tenha aumentado nos três municípios, com destaque para Sertãozinho que, em intervalo de aproximadamente dez anos, mais que duplicou seus investimentos na área.

Gráfico 7 – Total de Despesas Municipais – Educação

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.3.3.2 Analfabetismo

No gráfico que apresenta as taxas de analfabetismo da população com 15 anos ou mais pode-se notar, já em um primeiro momento, que em 1991 a taxa de analfabetismo em Ribeirão Preto era praticamente a metade das taxas verificadas em Sertãozinho e em Jaboticabal. Paulatinamente as taxas declinaram e, em 2010, Ribeirão Preto continuava com a menor taxa entre os municípios estudados.

Gráfico 8 – Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.3.3.3 População de 18 a 24 Anos Com Pelo Menos Ensino Médio Completo

O gráfico que representa a proporção da população de 18 a 24 anos com pelo menos o Ensino Médio completo para os anos de 2000 e de 2010 indica crescimento do Ensino Médio completo nessa parcela da população nos três municípios. É, entretanto, interessante notar, que Jaboticabal ultrapassou Ribeirão Preto, e que Sertãozinho possui apenas pouco mais da metade dessa parcela da população com o Ensino Médio Completo.

Gráfico 9 – População de 18 a 24 Anos Com Pelo Menos Ensino Médio Completo

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.3.4 Infraestrutura Urbana

4.3.4.1 Total de Despesas Municipais – Saneamento

No gráfico que representa o total de despesas municipais com saneamento, pode-se notar que as despesas de Ribeirão Preto são muito maiores do que as despesas em Sertãozinho e em Jaboticabal, devido, principalmente, ao tamanho da cidade. É possível também visualizar um declínio das despesas em Ribeirão Preto e em Sertãozinho entre os anos de 2009 e de 2011. Em Jaboticabal, apesar de um declínio entre os anos de 2006 e de 2007, as despesas aumentaram nos anos seguintes.

Gráfico 10 – Total de Despesas Municipais – Saneamento

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.3.4.2 Abastecimento de Água

Com relação ao abastecimento de água, é possível notar que o município que se sai melhor nesse indicador é Sertãozinho, com 99,40% dos domicílios urbanos recebendo água tratada em 2010. Nota-se também que Ribeirão Preto é o município que apresenta a pior taxa de abastecimento de água em 2010, sendo Jaboticabal aquele que tinha a pior taxa em 1991, e que Sertãozinho apresentou um decréscimo do abastecimento entre 1991 e 2000, recuperando-se em 2010.

Gráfico 11 – Abastecimento de Água

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.3.4.3 Coleta de Lixo

Neste outro indicador, nota-se um melhor desempenho de Jaboticabal em face dos outros dois municípios. É possível verificar que nos três municípios a coleta de lixo atinge quase a totalidade dos domicílios urbanos, e que a taxa de coleta sempre aumentou no período de 1991 a 2010.

Gráfico 12 – Coleta de Lixo

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.3.4.4 Esgoto Sanitário

Também neste indicador é Jaboticabal o município que apresenta o melhor desempenho, com o esgoto sanitário atingindo 99,38% dos domicílios urbanos. Neste indicador também Ribeirão Preto apresenta desempenho bem abaixo do desempenho de Jaboticabal e de Sertãozinho, mesmo em 2000, quando Sertãozinho apresentou queda no desempenho com relação a 1991.

Gráfico 13 – Esgoto Sanitário

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.3.5 Renda e Rendimento

4.3.5.1 Rendimento Médio Mensal das Pessoas Responsáveis Pelos Domicílios Particulares

Este indicador apresenta o rendimento médio mensal das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com base nos anos de 2000 e de 2010. Verifica-se que o rendimento médio aumentou nos três municípios estudados, sendo Ribeirão Preto aquele que detém a maior taxa.

Gráfico 14 – Rendimento Médio Mensal das Pessoas Responsáveis pelos Domicílios Particulares

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.3.5.2 Pessoas Responsáveis Pelos Domicílios Particulares Permanentes Sem Rendimento

Neste gráfico, que exibe dados de 1991, de 2000 e de 2010, é possível verificar a proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, em cada município, que não possuem rendimento. Em 1991, a mais baixa proporção era verificada em Jaboticabal, e a mais alta em Sertãozinho, com Ribeirão Preto em situação intermediária. Essa situação continuou a mesma em 2000 e em 2010, entretanto, as taxas tiveram aumento bastante pronunciado nos três municípios, alcançando 12,23% em Sertãozinho.

Gráfico 15 – Pessoas Responsáveis pelos Domicílios Particulares Permanentes sem Rendimento

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.3.5.3 Renda Per Capita

Muitas vezes, a renda per capita não é um indicador adequado para que se possa mensurar a riqueza ou o desenvolvimento de um país, de um estado ou de um município, uma vez que indica apenas a razão entre o Produto Interno Bruto (PIB) e a população dessa unidade geográfica, mascarando, por exemplo, desigualdades de renda extremas que pode haver entre a população.

Mesmo assim, como já se comentou anteriormente, a renda per capita indica a razão entre o PIB e a população e pode ser utilizada para efeito de comparação e, desta maneira, inferir qual das unidades comparadas possui a maior razão entre o PIB e a população.

Assim, observando o gráfico da renda per capita, vê-se claramente que ela é mais alta em Ribeirão Preto. Nota-se também que, em 2000, Sertãozinho apresentava renda per capita mais alta do que Jaboticabal e que, em 2010, essa situação inverteu-se.

Gráfico 16 – Renda Per Capita

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.3.5.4 Total de Despesas Municipais

O último dos indicadores selecionados refere-se ao total de despesas municipais entre os anos de 1980 e de 2010. Neste gráfico vê-se claramente que Ribeirão Preto apresenta as maiores despesas. Em seguida vêm Sertãozinho e Jaboticabal. Nota-se também que a diferença entre as despesas de Sertãozinho e de Jaboticabal aumentou no decorrer do tempo. Pode-se inferir que o aumento na diferença entre as despesas nos dois municípios deva-se ao ritmo acelerado de crescimento populacional alcançado por Sertãozinho.

Gráfico 17 – Total de Despesas Municipais

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

4.4 Questionários

Discutem-se, nesta seção, os resultados obtidos pela aplicação do questionário de tipo Escala de Likert às secretarias de Administração dos municípios de Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboticabal. As tabelas utilizadas apresentam os dados individualizados por município e também uma visão mais abrangente, que contabiliza os resultados somados dos três municípios. As tabelas elaboradas com os dados apurados estão abaixo:

Tabela 1 – Respostas à Proposição 1 por Município:
O governo municipal procura inserir a população nas decisões governamentais

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	5	-	-	5
Concordo parcialmente (B)	10	5	4	19
Nem concordo nem discordo (C)	9	-	-	9
Discordo parcialmente (D)	9	1	-	10
Discordo totalmente (E)	5	1	-	6

Fonte: elaborada pelo autor

A Tabela 1 traz respostas acerca da intenção dos governos municipais de inserir a população em suas decisões. Pode-se observar que os dados tendem a agrupar-se no centro do espectro de respostas, em todos os municípios, com clara predileção pelas respostas B, C e D. Quando se analisam as respostas conjuntas dos três municípios, observa-se a mesma tendência, ou seja, as respostas concentram-se entre as alternativas B, D e C, nesta ordem, o que demonstra que, para os respondentes, o governo municipal procura, em diferentes graus, inserir a população nas decisões governamentais.

Tabela 2 – Respostas à Proposição 2 por Município:
O governo municipal leva em consideração a vontade popular em suas decisões

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	7	1	2	10
Concordo parcialmente (B)	10	2	2	14
Nem concordo nem discordo (C)	7	2	-	9
Discordo parcialmente (D)	6	2	-	8
Discordo totalmente (E)	8	-	-	8

Fonte: elaborada pelo autor

A Tabela 2 apresenta as respostas sobre a permeabilidade dos governos municipais à vontade da população em influenciar suas decisões. Nesta proposição as respostas distribuíram-se bastante uniformemente entre todas as alternativas quando se analisam as respostas totais. Em Jaboticabal, entretanto, as respostas concentraram-se nas alternativas A e B, denotando que, para esses respondentes, o governo municipal apresenta-se permeável à influência popular.

Tabela 3 – Respostas à Proposição 3 por Município:
A participação popular nas decisões do governo municipal é adequada

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	7	1	2	10
Concordo parcialmente (B)	10	4	1	15
Nem concordo nem discordo (C)	5	2	1	8
Discordo parcialmente (D)	6	-	-	6
Discordo totalmente (E)	10	-	-	10

Fonte: elaborada pelo autor

Na Tabela 3, que esclarece a percepção dos respondentes acerca da participação popular nas decisões dos governos municipais, nota-se, quando as respostas são analisadas conjuntamente, uma concentração de respostas na alternativa B. Entretanto, quando se verifica a situação isolada dos municípios, percebe-se uma divisão nítida entre as respostas fornecidas pelos respondentes de Ribeirão Preto que, em sua maioria, dividiram-se entre as alternativas B

e E, o que demonstra que, para alguns deles, a participação popular nas decisões do governo municipal é relativamente adequada e, para outros, é totalmente inadequada. A distribuição das respostas em Sertãozinho e em Jaboticabal, ao contrário, concentrou-se nas alternativas A, B e C.

Tabela 4 – Respostas à Proposição 4 por Município:
O governo municipal apropria-se de conceitos, práticas e objetivos pertinentes à iniciativa privada

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	15	1	-	16
Concordo parcialmente (B)	14	4	3	21
Nem concordo nem discordo (C)	4	1	1	6
Discordo parcialmente (D)	2	1	-	3
Discordo totalmente (E)	3	-	-	3

Fonte: elaborada pelo autor

A análise da Tabela 4 evidencia que, para a maioria dos respondentes, em todos os municípios analisados, o governo municipal apropria-se de conceitos, práticas e objetivos pertinentes à iniciativa privada, em maior ou menor grau. Chama a atenção o fato de que as alternativas A e B foram escolhidas por 37 dos 49 respondentes.

Tabela 5 – Respostas à Proposição 5 por Município:
Há, entre os servidores públicos, resistência às mudanças e às atualizações

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	7	1	1	9
Concordo parcialmente (B)	15	3	2	20
Nem concordo nem discordo (C)	9	3	1	13
Discordo parcialmente (D)	5	-	-	5
Discordo totalmente (E)	2	-	-	2

Fonte: elaborada pelo autor

Ao analisar a Tabela 5, pode-se notar uma clara maioria de respondentes que escolheu a alternativa B, nos três municípios. Outras alternativas relevantes são a alternativa C

e a alternativa A. Estas respostas revelam que, em diferentes graus, os respondentes consideram haver, entre os servidores públicos, resistência às mudanças e às atualizações propostas pelo governo municipal.

Tabela 6 – Respostas à Proposição 6 por Município:
O governo municipal procura atualizar-se,
buscando novas ferramentas de gestão e novos procedimentos

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	9	1	-	10
Concordo parcialmente (B)	16	3	4	23
Nem concordo nem discordo (C)	7	2	-	9
Discordo parcialmente (D)	5	1	-	6
Discordo totalmente (E)	1	-	-	1

Fonte: elaborada pelo autor

Na Tabela 6 é possível notar que a maioria dos respondentes tem a percepção de que o governo municipal procura atualizar-se ao buscar novas ferramentas de gestão e novos procedimentos administrativos. Há uma clara concentração, em todos os municípios estudados, de escolhas pela alternativa B. Em Jaboticabal, por exemplo, todas as respostas recaíram sobre essa alternativa. Analisando-se conjuntamente todas as respostas, vê-se também uma concentração na alternativa B, seguida de longe pela alternativa A.

Tabela 7 – Respostas à Proposição 7 por Município:
A última reforma administrativa realizada pela prefeitura foi adequadamente divulgada

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	4	1	-	5
Concordo parcialmente (B)	10	5	3	18
Nem concordo nem discordo (C)	13	-	1	14
Discordo parcialmente (D)	6	1	-	7
Discordo totalmente (E)	5	-	-	5

Fonte: elaborada pelo autor

A Tabela 7 evidencia clara predominância de respostas B e C a respeito da divulgação da última reforma administrativa empreendida pelas prefeituras. Assim, para grande parte dos respondentes de Ribeirão Preto e para a maioria dos respondentes de Sertãozinho e de Jaboticabal, a divulgação da última reforma administrativa realizada por cada um dos governos municipais foi relativamente adequada.

Para aqueles que escolheram a alternativa C, entretanto, a divulgação não foi nem adequada nem inadequada. Talvez esta constatação deva-se ao fato de que as últimas reformas administrativas realizadas em Ribeirão Preto e em Jaboticabal tenham sido empreendidas em 1999 e em 1991, respectivamente, quando muitos dos respondentes eram crianças, ao contrário do que ocorreu em Sertãozinho, cuja reforma administrativa mais recente foi realizada em 2018. Note-se, na tabela, que nenhum respondente de Sertãozinho escolheu a alternativa C.

Tabela 8 – Respostas à Proposição 8 por Município:
A última reforma administrativa realizada pela prefeitura levou em consideração apenas os aspectos técnicos da gestão, ignorando os aspectos sociais e participativos

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	8	3	-	11
Concordo parcialmente (B)	13	2	4	19
Nem concordo nem discordo (C)	12	2	-	14
Discordo parcialmente (D)	5	-	-	5
Discordo totalmente (E)	-	-	-	0

Fonte: elaborada pelo autor

Na Tabela 8 chama a atenção o fato de que em nenhum dos municípios tenha sido escolhida a alternativa E e que apenas cinco respondentes, em Ribeirão Preto, discordem parcialmente de que a última reforma administrativa empreendida pelas prefeituras dos municípios estudados tenha levado em consideração apenas os aspectos técnicos da gestão e ignorado dos aspectos sociais e participativos. Com relação a esta proposição, a maioria dos respondentes escolheu a alternativa B. A segunda alternativa mais escolhida foi a alternativa C, cuja escolha indica que os respondentes não têm opinião formada a respeito da proposição ou preferiram abster-se de uma resposta assertiva. Em seguida está a alternativa A, o que indica

que, para boa parcela dos respondentes, as reformas administrativas empreendidas ignoraram completamente os aspectos sociais e participativos.

Tabela 9 – Respostas à Proposição 9 por Município:
A prefeitura oferece treinamento adequado aos servidores

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	13	2	-	15
Concordo parcialmente (B)	17	2	4	23
Nem concordo nem discordo (C)	4	3	-	7
Discordo parcialmente (D)	3	-	-	3
Discordo totalmente (E)	1	-	-	1

Fonte: elaborada pelo autor

A Tabela 9 evidencia que, para a maioria dos respondentes, a prefeitura oferece treinamento adequado aos servidores, ao menos parcialmente. Em Ribeirão Preto e em Jaboticabal houve maioria de respostas B. Em Sertãozinho houve maioria de respostas C. Ainda, em Jaboticabal, todos os respondentes escolheram a alternativa B.

Tabela 10 – Respostas à Proposição 10 por Município:
A administração municipal é transparente em seus atos, decisões, gastos e investimentos

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	12	2	1	15
Concordo parcialmente (B)	11	1	3	15
Nem concordo nem discordo (C)	2	4	-	6
Discordo parcialmente (D)	11	-	-	11
Discordo totalmente (E)	2	-	-	2

Fonte: elaborada pelo autor

Na Tabela 10 pode-se verificar a percepção dos respondentes quanto à transparência da administração municipal no tocante a seus atos, decisões, gastos e investimentos. Verifica-se que, embora o resultado seja positivo para as prefeituras, tanto individual quanto conjuntamente, deve-se destacar que 11 respondentes de Ribeirão Preto discordaram parcialmente da proposição, e dois deles discordaram totalmente dela.

Assim, a percepção de transparência em Sertãozinho e em Jaboticabal parece ser maior, tendo em vista que nenhum respondente desses municípios discordou da proposição, mesmo tendo havido respostas de tipo C em Sertãozinho.

5 ANÁLISES E DISCUSSÕES

Ao analisar a legislação municipal disponível referente às reformas administrativas e à administração dos municípios de Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboticabal, pôde-se constatar que não há um modelo organizacional que predomine, sozinho e completamente, no cenário administrativo de nenhum dos municípios estudados.

Ao contrário, nos três municípios que foram objeto desta pesquisa, verificou-se claro predomínio dos modelos burocrático e gerencial na administração pública, constituindo, assim, uma predominância conjunta entre esses dois modelos.

Houve, sim, tentativas e experiências com o modelo societal, quando o orçamento participativo foi instituído nos municípios, mas que não criaram raízes e acabaram por ser desativadas. É interessante notar que essas experiências com o orçamento participativo foram postas em prática por partidos antagônicos, como o PT e o PSDB. Este fato talvez possa indicar a importância e o destaque que devem ter a decisão popular na condução dos rumos de um município.

Foi possível notar, também, que Sertãozinho foi o único dos municípios a, mesmo ainda na década de 1980, dar importância, ainda que incipiente, ao direito da população de intervir na administração municipal.

Com relação ao modelo patrimonialista, não há na legislação municipal estudada menção a características que lhe possam ser atribuídas. Tampouco se pode afirmar que as práticas que o caracterizam não ocorram, esporadicamente, nos municípios pesquisados, uma vez que são práticas espúrias a que, evidentemente, não lhes é dada publicidade.

Quanto aos indicadores de desenvolvimento municipal estudados, foi possível obter um panorama do desenvolvimento socioeconômico nos três municípios. Assim, em que pese a grande diferença populacional exibida entre os municípios (Ribeirão Preto é muito mais populoso que Sertãozinho e Jaboticabal), os indicadores mostram três municípios que apresentam níveis semelhantes de desenvolvimento socioeconômico.

Há pequenas discrepâncias, evidentemente, entre alguns indicadores dos três municípios mas, de maneira geral, essas discrepâncias são pequenas. Há, contudo, grandes diferenças quando o indicador utilizado trata de gastos públicos, por exemplo. É nesses casos que o tamanho da população do município exerce sua importância: quanto mais populoso, mais gastos o município terá, evidentemente.

Merece destaque o indicador Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Neste indicador Ribeirão Preto atingiu, em 2010, 0,800, sendo seguido por Jaboticabal, com 0,778 e por Sertãozinho, com 0,761. Índices iguais ou acima de 0,800 são considerados muito altos e aqueles entre 0,700 e 0,799 são considerados altos. Assim, entre os três municípios, já em 2010, Ribeirão Preto apresentava IDH-M considerado muito alto, e Jaboticabal e Sertãozinho apresentavam IDH-M alto.

Outro indicador que merece destaque é População de 18 a 24 Anos com pelo Menos Ensino Médio Completo. Enquanto Jaboticabal e Ribeirão Preto apresentam índice semelhante, 60,86% e 60,40%, respectivamente, Sertãozinho apresenta índice de apenas 51,36%, o que pode ser considerado uma discrepância entre os municípios. É discrepante também o indicador Índice de Envelhecimento. Neste indicador, Jaboticabal alcança o índice de 91,42%, Ribeirão Preto de 81,39%, e Sertãozinho de 63,19%, demonstrando a forte presença de idosos na população de Jaboticabal, que contrasta com uma presença bem menos acentuada em Sertãozinho.

Chama a atenção também o indicador Total de Despesas Municipais – Saneamento. Como já se expôs, é natural que, quanto mais populoso o município, maior sejam suas despesas. E é o que ocorre neste caso, em que Ribeirão Preto aplicou, em 2011, mais de 205 milhões de reais em saneamento, contra 28 milhões de reais (aproximadamente) de Sertãozinho e 22 milhões de reais (também aproximadamente) de Jaboticabal. Entretanto, neste caso, ocorreu uma diminuição brusca da despesa em Ribeirão Preto e em Sertãozinho, de 2009 para 2011. Assim, tem-se uma queda de investimento de aproximadamente 20% em Ribeirão Preto e de 30% em Sertãozinho.

No tocante ao questionário aplicado, foi possível verificar a percepção dos respondentes com relação a temas ligados aos modelos organizacionais e à administração pública. Constatou-se assim que, de maneira ampla, os respondentes consideram que o governo municipal leva em consideração a opinião popular e que procura inserir a população nas decisões governamentais. Consideram também que a participação popular nas decisões governamentais está adequada. Estas respostas, desta maneira, indicariam características do modelo societal de administração pública.

Quando, entretanto, convidados a opinar a respeito da apropriação, por parte do governo municipal, de conceitos, práticas e objetivos pertinentes à iniciação privada, os respondentes, em ampla maioria em todos os municípios, consideraram que os respectivos

governos municipais realizam essa apropriação. Ainda, a maioria dos respondentes, em todos os municípios, ponderaram que a última reforma administrativa realizada pela prefeitura dos municípios estudados privilegiou os aspectos técnicos da gestão, ignorando os aspectos sociais e participativos. Estas respostas, então, tendem a indicar a ocorrência do modelo gerencial de administração pública.

Ainda, as respostas dadas a duas das proposições indicaram que poderia haver reminiscências do modelo burocrático no governo de Ribeirão Preto. Desta forma, bastantes respondentes reputaram não ter havido uma divulgação adequada da última reforma administrativa realizada em Ribeirão Preto. Não houve, entretanto, nenhuma resposta desse tipo em Jaboticabal e apenas uma em Sertãozinho. Também em Ribeirão Preto, muitos respondentes consideraram a administração municipal pouco ou nada transparente. Em Sertãozinho e em Jaboticabal, porém, os respondentes consideraram a administração municipal total ou parcialmente transparente.

Detectou-se também, por intermédio das respostas a uma das proposições, que a maioria dos respondentes, em todos os municípios estudados, considera haver, entre os servidores públicos, resistência a mudanças e a atualizações propostas pelas prefeituras, o que poderia indicar dificuldades em implementar alterações no paradigma vigente na administração municipal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou de maneira ampla e minuciosa o desenvolvimento dos modelos de administração pública, as interações entre eles e também a evolução política dos municípios brasileiros. Com a aplicação do questionário aos servidores municipais e a análise detalhada da legislação municipal referente às reformas administrativas postas em prática pelas prefeituras foi possível determinar o modelo organizacional preponderante nos municípios.

Ao analisar as reformas administrativas levadas a cabo pelos municípios de Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboticabal verificou-se que, apesar de algumas tentativas incipientes de fazer com que a população desses municípios tivesse, em alguns casos, poder de decisão sobre as ações da prefeitura, o que caracterizaria a presença do modelo de administração pública societal, nenhum dos municípios estudados mantém, atualmente, estruturas institucionais ou espaços oficiais de diálogo e de decisão.

Além disto, a legislação das reformas administrativas em vigor explicita o caráter marcadamente burocrático e gerencial adotado pelas prefeituras. Desta forma, com base na legislação municipal vigente, é possível dizer que, nos três municípios, os modelos organizacionais predominantes são o modelo burocrático e o modelo gerencial (em diferentes graus de combinação em cada um dos municípios).

Com a aplicação do questionário pôde-se verificar a percepção dos respondentes em relação a temas considerados relevantes aos modelos organizacionais à administração pública. Assim, ao mesmo tempo em que parcela considerável dos respondentes considera haver algum tipo de participação popular no governo municipal, parcela também considerável dos respondentes crê haver apropriação, por parte das prefeituras envolvidas neste estudo, de conceitos, práticas e objetivos pertinentes à iniciativa privada.

Ainda, com relação aos indicadores de desenvolvimento socioeconômico, pode-se verificar que, no decorrer do tempo, os três municípios melhoraram seus indicadores (à exceção do indicador de mortalidade infantil de Ribeirão Preto do ano de 2016 que teve um pequeno aumento em relação ao ano de 2010).

Nota-se, também que, embora haja uma assimetria populacional importante entre Ribeirão Preto (694.534 habitantes), de um lado, e Sertãozinho (124.453 habitantes) e Jaboticabal (76.864 habitantes) (IBGE, 2018), de outro, há uma similitude bastante acentuada entre eles quando os indicadores de desenvolvimento são comparados. Há, sim, diferenças entre os indicadores, entretanto, essas diferenças não são acentuadas. Desta forma, pode-se afirmar que os três municípios detêm níveis semelhantes de desenvolvimento.

É preciso, então, compreender que não há um modelo organizacional preponderante em nenhum dos três municípios estudados. Trata-se, sim, de características tanto do modelo burocrático quanto do modelo gerencial que subsistem conjuntamente e conformam um modelo organizacional híbrido preponderante nos três maiores municípios da RMRP.

Logo, devido aos três municípios apresentarem os mesmos modelos organizacionais predominantes atualmente e também níveis semelhantes de desenvolvimento, não se pôde encontrar vínculo efetivo entre os modelos organizacionais e os indicadores de desenvolvimento. Isto se deve, provavelmente, ao fato de pertencerem à mesma região, serem vizinhos e compartilharem uma história comum de desenvolvimento.

Assim, ao final desta pesquisa, é importante verificar se os objetivos a que se propôs foram alcançados. O quadro a seguir exhibe os objetivos propostos e os resultados obtidos:

Quadro 5 – Objetivos e Resultados

Objetivos	Resultados
Estudar o desenvolvimento dos modelos organizacionais e as interações entre eles	O estudo foi desenvolvido, de maneira detalhada e cuidadosa, conforme item 2.4
Determinar o modelo de administração pública predominante atualmente nos municípios de Ribeirão Preto, de Sertãozinho e de Jaboticabal	Com auxílio da análise minuciosa das legislações municipais disponíveis e do questionário aplicado aos servidores municipais, fez-se possível determinar os modelos organizacionais predominantes nos municípios estudados, de acordo com o desenvolvimento desta pesquisa
Comparar indicadores de desenvolvimento municipal dos municípios estudados, escaloná-los e relacioná-los aos modelos organizacionais	Os indicadores de desenvolvimento municipal foram coletados, analisados, escalonados e relacionados aos modelos organizacionais, de modo a buscar relação entre eles e os modelos organizacionais
Verificar se o modelo de administração pública predominante nos municípios de Ribeirão Preto, de Sertãozinho e de Jaboticabal exerce influência em indicadores de desenvolvimento municipal	Não foram encontradas, nesta pesquisa, evidências concretas de que o modelo organizacional influencie, de alguma maneira, o desenvolvimento municipal

Fonte: elaborado pelo autor

6.1 Limitações da pesquisa e propostas de estudos futuros

No decorrer do desenvolvimento desta pesquisa identificaram-se algumas limitações inerentes a ela. Essas limitações dizem respeito aos aspectos metodológicos, à coleta de dados e a especificidades do objeto de estudo. A seguir elas são listadas e comentadas:

a) O método escolhido para nortear a pesquisa foi o método hipotético-dedutivo. Com ele, uma premissa ou hipótese pode, ou não, ser corroborada. A não corroboração de uma premissa não invalida a pesquisa, todavia, mas indica que ela pode ser refinada ou expandida.

b) É preciso levar em consideração que as respostas dadas ao questionário aplicado podem, em certa medida, ser mascaradas pelo fato dos respondentes serem servidores públicos municipais e estarem respondendo a questões relativas à administração municipal. Entretanto, de maneira geral e quando consideradas em conjunto, as respostas e análises podem ser consideradas fidedignas, justamente por conta da noção de conjunto que representam.

c) Outra limitação encontrada pelo estudo foi o fato dos municípios estudados apresentarem níveis de desenvolvimento muito similares e os modelos organizacionais predominantes neles serem os mesmos, o que dificultou uma efetiva comparação entre eles.

Apesar dessas limitações, este estudo, certamente, é um dos primeiros a tomar a RMRP como recorte para estabelecimento do objeto de estudo e abre caminho para diversas outras pesquisas, entre elas:

a) Expandir a pesquisa a todos os municípios da RMRP de modo que a região metropolitana contasse com um estudo realmente integral;

b) Executar pesquisa que compare municípios de regiões metropolitanas diferentes para que, assim, uma heterogeneidade mínima seja garantida;

c) Aprimorar a metodologia por intermédio de técnicas estatísticas elaboradas, de modo que seja possível aplicar questionários a uma parcela maior da população municipal;

d) Coletar e utilizar outros tipos de dados para efetuar a comparação do desenvolvimento municipal;

e) Aprofundar os estudos a respeito do modelo societal de administração públicas, de modo a fornecer subsídios às prefeituras para que estabeleçam instâncias decisórias formais nos municípios.

6.2 Contribuições do estudo

Esta pesquisa, por pioneira que foi ao escolher a RMRP como recorte para a delimitação do objeto de estudo, pode colaborar, não só para que mais pesquisas envolvendo a RMRP sejam elaboradas, mas também para que essas pesquisas levem em consideração os municípios, suas peculiaridades e sua importância como entes federativos que são.

Além disso, as análises desenvolvidas por este estudo podem servir de subsídio aos governos municipais para a elaboração de eventuais reformas administrativas ou de políticas públicas, tão importantes atualmente, a ser desenvolvidas e implementadas.

Ainda, mesmo que a pesquisa não tenha podido, efetivamente, estabelecer uma conexão entre o modelo organizacional predominante nos municípios estudados e o nível de desenvolvimento socioeconômico apresentado por eles, o estudo pôde contribuir ao disponibilizar novos subsídios ao poder público e também ao propor-se a estudar a RMRP.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, v. 10, p. 1–52, 1997.

ATA da 25ª Sessão Ordinária, da 2ª Sessão Legislativa, da 17ª Legislatura, Realizada em 07 de Maio de 2018, às 18:00 Horas. **Jornal Oficial do Município de Sertãozinho**. Sertãozinho, 16 mai. 2018. Disponível em: <www.sertaozinho.sp.gov.br/download/20180518160712VDjJ81dX9t.pdf/conteudo>. Acesso em 4 out. 2018.

BOBBITT, P. A **Guerra e a Paz na História Moderna**: o impacto dos grandes conflitos na formação das nações. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. DE A.; MACEDO, M. O Método da Revisão Integrativa nos Estudos Organizacioanais. **Revista Gestão e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011. Disponível em: <<https://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/issue/view/130>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

BOULLOSA, R. DE. F.; SCHOMMER, P. C. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o Futuro da Gestão Social? In: **Encontro da ANPAD**, 32., 2008, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://https://coproducaodobempublico.wikispaces.com/file/view/APSC2887++Rosana+Boullosa+e+Paula+Schommer++Gestao+Social.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2018.

BRASIL. **Ato Institucional Nº 2**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. **Ato Institucional Nº 3**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. **Ato Institucional Nº 5**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. **Ato Institucional Nº 8**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/AIT/ait-08-69.htm>. Acesso em 30 set. 2018.

_____. **Constituição (1824)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. **Constituição (1891)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. **Constituição (1934)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. **Constituição (1937).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. **Constituição (1946).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. **Constituição (1967).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. **Constituição (1988).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. **Lei de 1º de Outubro de 1828.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-1-10-1828.htm>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. **Lei Nº 16, de 12 de Agosto de 1834.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que É Orçamento Participativo?** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-orcamento-participativo>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crescimento e Desenvolvimento Econômico.** Notas de Aula. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>>. Acesso em: 20 dez 2018.

_____. **O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico.** Notas de Aula. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 20 dez 2018.

CARDOSO, A. Estado Novo e Corporativismo. **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 109-118, 2007.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma Discussão Conceitual. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 1-27, 1997.

CHAUI, M. **O que é Ideologia.** São Paulo: Brasiliense, 1986.

CORRÊA, V. T. **O campo do conhecimento em administração pública no Brasil:** uma análise histórica a partir do seu contexto e caráter multifacetado. Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo: 2017.

- DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 28ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DURKHEIM, É. **Lições de Sociologia: a Moral, o Direito e o Estado**. São Paulo: EDUSP, 1983.
- EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Região Metropolitana de Ribeirão Preto**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMRP>>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- ENGELS, F. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. 15ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- ERCOLE, F. F.; MELO L. S. DE; ALCOFORADO, C. L. G. C. Revisão Integrativa versus Revisão Sistemática. **Revista Mineira de Enfermagem**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 1, 2014. Editorial.
- FABRIZ, D. C.; FERREIRA, C. F. O Município na Estrutura Federativa Brasileira: um estudo comparado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 41, p. 103-127, 2002.
- FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª. ed. São Paulo: Globo, 2012.
- FERRARI, R. M. M. N. **Direito Municipal**. 4ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- FERREIRA, W. J. **O Município à Luz da Constituição Federal de 1988**. 2ª ed. Bauru: EDIPRO, 1995.
- FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Scientific Electronic Library Online**. Disponível em: < <http://www.fapesp.br/62>>. Acesso em 22 fev. 2018.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Sobre o SEADE**. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/institucional/quem-somos/>>. Acesso em 22 fev. 2018.
- _____. **Perfil dos Municípios Paulistas**. Disponível em: <<http://www.perfil.seade.gov.br/>>. Acesso em 30 set. 2018.
- GUERRA, J. F. DO C.; TEODÓSIO, A. DOS S. DE S. Gestão Pública Societal e Gestão Social: Análise de Aproximações e Distanciamentos na Práxis de uma Política Pública. **Revista Pensamento e Realidade**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 5-20, 2012.
- GUERREIRO RAMOS, A. **A Nova Ciência das Organizações: uma Reconceitualização da Riqueza das Nações**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- HAQUE, M. S. Theory and practice of public administration in Southeast Asia: Traditions, directions, and impacts. **International Journal of Public Administration**, v. 30, n. 12-14, p. 1297–1326, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tabelas dos Municípios – Estimativas 2018**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2103&id=2279>>. Acesso em 30 set. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19153>. Acesso em 5 mar. 2018.

LUSTOSA DA COSTA, F. J. História, Narrativa e Representações da Administração Pública Brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 31-52, 2018.

MARCO, C. M. de. Evolução constitucional do município brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 693, p. 1-4. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6798>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7^a. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARX, K. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 17^o. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MONTORO, E. F. **O Município na Constituição Brasileira**. São Paulo: EDUC, 1975.

OLIVEIRA, M. G. M. de; QUINTANEIRO, T.. Karl Marx. In: QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M. L. de O.; OLIVEIRA, M. G. M. de. **Um Toque de Clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 27-65.

OLIVEIRA, V. A. R. DE. **Administração Pública Gerencial, Societal ou Patrimonial Burocrática? O Caso do Conselho de Segurança Pública de Lavras – MG**. Lavras: Universidade Federal de Lavras, 2007.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005.

PREFEITURA de Ribeirão Preto Corta Orçamento Participativo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 abr. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u72935.shtml>>. Acesso em 4 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL. **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.jaboticabal.sp.gov.br/2010/index.php/conteudo/visualizar/estatisticas>>. Acesso em 30 set. 2018.

_____. **Lei Ordinária 429 de 12 de novembro de 1960**. Dispõe sobre a nova estrutura na organização dos servidores da Prefeitura Municipal de Jaboticabal. Disponível em: <https://sapl.jaboticabal.sp.leg.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=429>. Acesso em 3 out. 2018.

_____. **Lei Ordinária 955 de 9 de dezembro de 1971.** Dispõe sobre a organização do sistema administrativo municipal de Jaboticabal e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.jaboticabal.sp.leg.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=955>. Acesso em 3 out. 2018.

_____. **Lei Ordinária 1989 de 21 de junho de 1991.** Dispõe sobre a reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de Jaboticabal e dá outras providências. Disponível em: https://sapl.jaboticabal.sp.leg.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=1989>. Acesso em 3 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. **Lei Complementar 320 de 22 de janeiro de 1999.** Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml>>. Acesso em 29 set. 2018.

_____. **Lei Ordinária 32 de 1973.** Dispõe sobre a organização da administração municipal de Ribeirão Preto, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml>>. Acesso em 29 set. 2018.

_____. **Lei Ordinária 248 de 1974.** Dispõe sobre entidades descentralizadas, complementa a reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml>>. Acesso em 29 set. 2018.

_____. **Plano Plurianual 2018 - 2021.** Ribeirão Preto, 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO. **Lei Ordinária 1574 de 15 de julho de 1982.** Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Sertãozinho e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sertaozinho/lei-ordinaria/1982/158/1574/lei-ordinaria-n-1574-1982-dispoe-sobre-a-organizacao-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-sertaozinho-e-da-outras-providencias?q=lei+1574>>. Acesso em 3 out. 2018.

_____. **Lei Ordinária 2262 de 8 de setembro de 1989.** Dispõe sobre a reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de Sertãozinho e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sertaozinho/lei-ordinaria/1989/227/2262/lei-ordinaria-n-2262-1989-dispoe-sobre-a-reorganizacao-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-sertaozinho-e-da-outras-providencias?q=lei%202262>>. Acesso em 3 out. 2018.

_____. **Lei Ordinária 6197 de 12 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a estrutura e organização administrativa do Município de Sertãozinho e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sertaozinho/lei-ordinaria/2016/620/6197/lei-ordinaria-n-6197-2016-dispoe-sobre-a-estrutura-e-organizacao-administrativa-do-municipio-de-sertaozinho-e-da-outras-providencias?q=lei%206197>>. Acesso em 3 out. 2018.

_____. **Lei Ordinária 6373 de 25 de abril de 2018.** Dispõe sobre a estrutura e organização do Município de Sertãozinho, cria cargos de provimento em comissão, de livre nomeação providos por servidores públicos e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sertaozinho/lei-ordinaria/2018/637/6373/lei-ordinaria-n-6373-2018-dispoe-sobre-a-estrutura-e-organizacao-administrativa-do-municipio-cria-cargos>>

de-provimento-em-comissao-de-livre-nomeacao-e-providos-por-servidores-publicos-e-da-outras-providencias>. Acesso em 3 out. 2018.

_____. **Sertãozinho em Números.** Disponível em: <<http://www.sertaozinho.sp.gov.br/conteudo/sertaozinho-em-numeros#.W7JpSmhKjIU>>. Acesso em 30 set. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento Humano e IDH.** Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em 4 out. 2018.

SANTIN, J. R.; FLORES, D. H. A Evolução Histórica do Município no Federalismo Brasileiro, o Poder Local e o Estatuto da Cidade. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 20, n. 1, p. 56-96, 2006.

SANTOS, L. Sertãozinho Retoma Orçamento Popular. **Revide**, Ribeirão Preto, 25 ago. 2014. Disponível em: <<https://www.revide.com.br/editorias/gerais/sertaozinho-retoma-orcamento-popular/>>. Acesso em 4 out. 2018.

SÃO PAULO (ESTADO). **SP Divulga Indicador que Mede Qualidade de Vida dos Idosos.** Disponível em: < <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/sp-divulga-indicador-que-mede-qualidade-de-vida-dos-idosos-1/>>. Acesso em 5 out. 2018.

SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C. Gestão Social e Aprendizagem em Comunidades de Prática: Interações Conceituais e Possíveis Decorrências em Processos de Formação. In: **Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**, 1., 2008, Juazeiro do Norte. Anais... Juazeiro do Norte: Universidade Federal do Ceará – Câmpus Juazeiro, 2008, p. 61-86.

SOUZA, M. T. DE; SILVA, M. D. DA; CARVALHO, R. DE. Revisão Integrativa: o Que É e Como Fazer. **Einstein – Revista do Instituto Israelita de Ensino e Pesquisa Albert Einstein**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 1-5, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/eins/v8n1/pt_1679-4508-eins-8-1-0102.pdf>. Acesso em 21 fev. 2018.

TAVARES, I. E. T. N. DE P. Município Brasileiro: sua Evolução Histórico-Constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 209, p. 169–187, 1997.

TEIXEIRA, B. A. DO N.; VIGLIO, J. E. Orçamento Participativo de Jaboticabal/SP: Limites e Debilidades para uma Efetiva Partilhar de Poder. **Revista ORG & DEMO**, Marília, v. 8, n. 1/2, p. 93-114, 2007.

TENÓRIO, F. G. **Tem Razão a Administração? Ensaio de Teoria Organizacional.** 3ª. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2008.

TORRES, M. D. DE F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** 4. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

World Wildlife Fund for Nature. **O que É Desenvolvimento Sustentável?** Disponível em: <https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel/>. Acesso em: 19 dez 2018.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5^a. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO

PESQUISA SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO GOVERNO MUNICIPAL

Por favor, informe sua faixa etária:

- ☐ entre 18 e 25 anos
- ☐ entre 26 e 40 anos
- ☐ entre 41 e 55 anos
- ☐ entre 56 e 65 anos
- ☐ mais de 65 anos

1 – O governo municipal procura inserir a população nas decisões governamentais.

- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Nem concordo nem discordo
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo totalmente

2 – O governo municipal leva em consideração a vontade popular em suas decisões.

- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Nem concordo nem discordo
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo totalmente

3 – A participação popular nas decisões do governo municipal é adequada.

- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Nem concordo nem discordo
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo totalmente

4 – O governo municipal apropria-se de conceitos, práticas e objetivos pertinentes à iniciativa privada.

- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Nem concordo nem discordo
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo totalmente

5 – Há, entre os servidores públicos, resistência às mudanças e às atualizações.

- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Nem concordo nem discordo
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Discordo totalmente

6 – O governo municipal procura atualizar-se, buscando novas ferramentas de gestão e novos procedimentos.

- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Nem concordo nem discordo
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Discordo totalmente

7 – A última reforma administrativa realizada pela prefeitura foi adequadamente divulgada.

- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Nem concordo nem discordo
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Discordo totalmente

8 – A última reforma administrativa realizada pela prefeitura levou em consideração apenas os aspectos técnicos da gestão, ignorando os aspectos sociais e participativos.

- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Nem concordo nem discordo
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Discordo totalmente

9 – A prefeitura oferece treinamento adequado aos servidores.

- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Nem concordo nem discordo
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Discordo totalmente

10 – A administração municipal é transparente em seus atos, decisões, gastos e investimentos.

- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Nem concordo nem discordo
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Discordo totalmente