

resenha

GOVERNANÇA MUNICIPAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: crise, desafios e possibilidades

¹Rafael Lara Mazoni Andrade

LANÇA, Daniel Perrelli. **Governança municipal**: 20 cases de sucesso da nova gestão pública nas cidades brasileiras. 1ed. Belo Horizonte: Editora Instituto para o Desenvolvimento Democrático, 2017.

Muitos autores concordam em afirmar que o método tradicional de organização burocrática do poder executivo no Brasil é lento, ineficiente e pouco responsivo. Como forma de buscar uma nova forma de trabalhar, muitos pensadores têm dedicados seus esforços em busca de um novo paradigma de gestão governamental (BEHN, 1998).

Fato é que a forma de organização burocrática vem recebendo muitas críticas. Ao analisar a estrutura da burocracia – passando por sua definição weberiana – e seus resultados negativos, o sociólogo norte-americano Robert Merton (1971) denuncia a possibilidade de a burocracia, ao evitar o debate de suas técnicas, engendrar algumas disfunções, como a incapacidade treinada, a psicose ocupacional e a deformação profissional.

¹ Graduado em Administração Pública e Geografia, Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais UFMG ; rafaelmazoni13@gmail.com

Essas demandas se fazem ainda mais patentes no caso dos municípios de pequeno porte, cuja dinâmica se dá envolta em diversas assimetrias em termos de arrecadação, capacidade de investimentos, competências constitucionais e concentração de demandas – como é o mote de autores como Pinto (2002), Rezende (2011), Rezende, Leite e Silva (2015), Lucas (2006), Veras e Veras (2012), dentro tantos outros.

Em face de dificuldades financeiras engatadas na crise do *Welfare State*, como vem ocorrendo por todo o planeta, o corte de custos virou prioridade – reduzindo gastos com pessoal e buscando aumentar a eficiência governamental (KETTLE, 2006). Na busca, então, por uma nova burocracia, mais ágil e mais flexível, há uma reforma na administração pública, levando-a à busca de um modelo gerencial (ABRUCIO, 2006).

Esse modelo, na concepção de Abrucio (2006), se baseia na ideia de "*roll back the State*", no sentido de reduzir custos e pessoal e aumentar a produtividade. Essa maneira de gerir também se apóia na busca por eficiência a partir do uso do *management by objectives*, descentralização e *empowerment*.

No entanto, o caso da administração pública municipal revela que traços da administração pública patrimonialista herdada do período colonial ainda são presentes. São exemplos desses traços patrimonialistas, por exemplo, a dificuldade em diferenciar o privado e o público, o nepotismo e o clientelismo.

Há de se ressaltar, contudo, as diversas críticas que tal paradigma vem recebendo – sobretudo no caso brasileiro. A onda de reformismo da gestão pública em contraponto à burocracia weberiana aparenta sinais de esgotamento, na opinião de alguns de seus críticos, associado à ausência dos resultados preconizados e as suas consequências não pretendidas, como as falhas de coordenação (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; POLLITT; BOUCKAERT, 2004; HOOD; PETERS, 2004, DUNLEAVY *et al.*, 2005; CHRISTENSEN; LAEGREID, 2012).

A despeito de todas as críticas que podem ser encontradas nos textos dos críticos desse paradigma, pode-se afirmar que a administração pública gerencial – a despeito de todos os benefícios que ela poderia trazer em termos de eficiência (ARAÚJO, 2011) – não é predominante na administração pública municipal brasileira. Falta profissionalização no âmbito local – conforme apresenta a pesquisa realizada na obra de Veloso e colaboradores (2011) e na obra de Araújo (2011), as administrações locais têm várias debilidades, como a dificuldade no que tange à implantação de instrumentos de gestão da nova administração pública, dificuldades em elaborar instrumentos de planejamento obrigatórios, poucos recursos para investimentos e para implantação de estrutura de TI, dificuldades em arrecadar tributos, insuficiente publicidade dos atos e contas, defasagem na participação social, ausência de atualização tanto dos documentos internos da administração municipal quanto do patrimônio material e dependência de serviços de consultores externos em vários serviços.

Observa-se, ainda, um cenário de crise financeira na administração pública municipal, baseada em vários desequilíbrios. Para além da dependência que os municípios têm de repasses de outras esferas, da sobrecarga em convênios com outros entes, das incertezas nos repasses de valores arrecadados com multas de trânsito e dos desequilíbrios nos valores repassados para custear educação, segurança pública e saúde (por vezes devido à judicialização), apenas 18% dos valores arrecadados por tributos são destinados aos municípios – enquanto a parcela de valores destinados à União equivale a 56% (AMM, 2015).

Entendendo-se *governança* como “as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas” (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002, p. 80), pode-se afirmar que os municípios estejam passando por uma crise de governança. Diante das pressões e restrições – além da dependência de outros entes, ilustrada pela dependência financeira de repasses como o Fundo de Participação dos Municípios – FPM,

transferência de valores arrecadados pela União aos municípios, prevista pela Constituição de 1988 –, os municípios não têm conseguido definir, acompanhar e implementar políticas públicas da melhor maneira possível. A realidade da administração pública municipal no Brasil mostra que as demandas são muitas e os recursos são poucos.

Ainda, a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 18 a 36, estabelece as competências de cada um dos entes federados – União, estados e municípios. No caso de competências comum aos entes, a Constituição buscou sinalizar para um federalismo de concepção cooperativa. No entanto, o compartilhamento de responsabilidades não se ancorou em nenhum tipo de regulamentação na Constituição (BRASIL, *et al.*, 2017).

Nesse contexto de grandes dificuldades, temas como governança, *accountability*, eficiência do gasto público, novas interfaces Estado-cidadão e dívida pública têm emergido à tona, suscitando muitas discussões em torno dos profissionais e estudantes do Campo de Públicas envolvidos na gestão em nível local. Uma dessas manifestações de preocupações de profissionais relacionados ao Campo é a publicação de *Governança municipal: 20 cases de sucesso da nova gestão pública nas cidades brasileiras*, do jurista mineiro Daniel Perrelli Lança.

Apesar da pouca idade, o autor tem grande experiência na gestão, tendo sido procurador geral de um município grande aos 25 anos de idade. Hoje ele atua como professor de cursos de pós-graduação e consultor na área de inovação na gestão pública. Assim, a ideia do livro surge a partir da demanda – advinda de muitas conversas e palestras em ambientes tanto acadêmicos quanto técnicos – de compartilhar *cases* de sucesso de iniciativas que têm transformado a gestão municipal em todo o Brasil.

Os efeitos dessas ações apregoadas pelo autor superam seus resultados práticos, atuando como inspiração para a própria administração pública e para os cidadãos. Como justificativa para a relevância da obra, pode-se apontar o desvelo de um novo limiar de

atuação com vistas à inovação, à criatividade, à utilização de tecnologia, ao diálogo do governo com os governados, à redução de custos, à diminuição do *lead time* nas contratações, à ampliar receita sem aumentar impostos e à melhora do gasto de recursos públicos.

Dessa maneira, o autor lança mão de exemplos de iniciativas de gestão local que obtiveram sucesso ao reduzir o tempo empregado nas licitações públicas, que muitas vezes inviabilizava a própria prestação do serviço; ao aumentar a quantidade de compras públicas realizadas na localidade, retroinjetando recursos na economia do município; ao utilizar novas tecnologias digitais que reduziram o tempo que o gestor empenhava ao despacho de papéis e ao pensar novas formas de negociar dívidas de cidadãos, com grande retorno.

Lança apresenta, então, 20 *cases* de sucesso em municípios brasileiros – muitos dos quais ele próprio foi idealizador – na procura de uma cultura de gestão que se baseie em uma administração de resultados – a partir de mensuração, análise e monitoramento, no cerne das atuais discussões sobre gerência para resultados (VERA, 2006; MOKATE, 2002; MOKATE, 2006). Os casos discutidos versam desde aumento da produtividade a partir da efetiva implementação do planejamento estratégico até controle externo da administração pública, passando por temas como utilização de tecnologias, flexibilização e agilidade em compras públicas, aumento de arrecadação, novas formas de participação social e instrumentos de fiscalização inovadores.

São dignos de nota os *cases* da gestão de Perrelli Lança enquanto procurador-geral em Itabira – a despeito de serem apenas alguns dos vinte casos tratados pelo autor em sua obra, divididos em quatro grandes partes: (i) redução da burocracia, aumento da produtividade e utilização de planejamento estratégico, na qual se trata de gestão para resultados, incentivos à produtividade, implantação de escritórios de planejamento de projetos e planos de longo prazo; (ii) incrementos de receita e redução de despesas, em que se trata da gestão da dívida ativa, prêmios de publicidade na gestão fiscal,

regularização fundiária urbana e investimentos sociais; (iii) utilização de tecnologia e inovação, onde se trata do orçamento participativo digital, IPTU verde e projetos que oferecem incentivos para mudança de comportamentos da população e (iv) governança e controle, tratando-se novas perspectivas para a atividade de controle externo.

Em primeiro lugar, o autor mostra como foi possível aplicar novas tecnologias para facilitar a comunicação e o fluxo de documentos, além de um redenho de processos que permitiu a adoção de rotinas decisórias padronizadas para demandas semelhantes, o que engendrou a redução do prazo médio de tramitação de documentos e elaboração de pareceres dos procuradores de 80 dias para 2,3 dias:

Não eram somente os entendimentos [dos procuradores do município] que estavam sem padronização; os parecer e peças processuais em si também eram completamente desarmonizados. Cada documento tinha fonte própria, tamanhos diferentes, formatos dos mais variados. Para alguns procuradores, dois curtos parágrafos bastavam; para outros, eram necessários verdadeiros tratados de Direito. A saída: com base no levantamento das demandas mais frequentes que a PGM [Procuradoria Geral do Município] recebia (95% dos processos), elaboramos as rotinas respectivas com *check-lists* e pareceres-padrão para que os procuradores se posicionassem harmoniosamente. Portanto, desnecessário aos procuradores elaborarem pareceres às perguntas-padrão – bastava verificar o *check-list* e adaptar ao parecer padrão já existente (LANÇA, 2017, pp. 17-8).

A partir desse resultado, o então procurador-geral do município encontrou tempo em sua jornada de trabalho para auxiliar o prefeito na simplificação de outros processos – até mesmo em outros órgãos. Desafiado pelo chefe do executivo, o jurista passou a buscar soluções para a morosidade do processo de licitações públicas no município:

Numa primeira rodada de café e brainstorming com a equipe de consultores, surgiu uma das ideias que mudariam o jogo – um deles me perguntou: “Por que não trabalhamos com dois indicadores ao invés de um só: além da agilidade nas compras públicas, também nos esforçamos para incluir o aumento de compras públicas no mercado local?” (LANÇA, 2017, p. 23).

Tal desafio foi recebido pela equipe como uma iniciativa de trazer desenvolvimento à economia do município, a partir da geração de renda e de emprego, valorizando o empreendedorismo no município, e introduzindo uma preocupação com um novo papel do Estado, deixando de ser provedor para regular e incentivar a produção e as trocas. No entanto, a primeira análise dos dados disponíveis mostrou ao jurista que o desafio era muito grande: o prazo entre a requisição da licitação e a assinatura do contrato no município durava uma média de 199 dias por processo, além do tempo gasto com cotação de preços e elaboração de termos de referência. O autor estima que o processo completo demandaria aproximadamente um ano de trabalho.

Além disso, apenas 15% do total de compras públicas do município vinha do mercado local: "Havia a proximidade aparente [da prefeitura com os produtores locais], mas nada mais contribuía para inserir o fornecedor local nos quase R\$ 200 milhões anuais que a prefeitura gastava todo ano com suprimentos" (LANÇA, 2017, p. 24). Em muitos casos, a distância entre fornecedores e o município acarretavam em atrasos nas entregas – em um deles, as escolas do município ficaram sem uniformes devido a contratempos climáticos no município de origem, assolado por uma tempestade.

Diante, então, do complexo caso, a equipe dirigida por Lança tinha de atuar a fim de desenvolver os pequenos negócios no município sem, contudo, ferir os preceitos constitucionais, o princípio da livre concorrência e a lei geral de licitações. Após um extenso trabalho em busca da melhor solução para o caso, sabia-se que era difícil aproximar os fornecedores locais do processo de compras – por vários fatores, como dificuldades técnica, excesso de formalismos, comunicação insuficiente dos editais e chamadas e fama de má pagadora da administração municipal: "Ao iniciarmos o projeto, vislumbramos que o Município pedia aos concorrentes em qualquer licitação nada menos que *21 documentos*. Era uma lista interminável de documentos, muitos deles autenticados, alguns de difícil acesso ou dispendiosos para se ter sempre na mão" (LANÇA, 2017, p. 28).

O primeiro resultado do trabalho da equipe em busca de simplificação foi a redução de 21 para 6 documentos necessários: “muitos [documentos] foram dispensados por serem irrelevantes; outros, passamos a buscá-los nós mesmos. O processo de venda para a municipalidade começou a ficar mais fácil e interessante aos pequenos negócios locais” (LANÇA, 2017, p. 29). Depois disso, Lança e sua equipe ainda implementaram uma busca ativa dos fornecedores, lançaram uma forma de cadastro *on-line*, passaram a fazer os pregões em ambientes públicos e passaram a capacitar cidadãos – junto do SEBRAE e das Instituições de Ensino Superior – em empreendimento.

Enfim, o autor discorre acerca dos impactos da iniciativa de simplificação:

Ao final de um ano de projeto, apresentamos os dados compilados nos últimos 12 meses de ação; em todos os indicadores, recebemos resultados muito acima do esperado. O tempo médio de licitação da prefeitura caiu de 199 para 60 dias, uma redução de aproximadamente 70%.

O resultado mais comemorado, entretanto, veio dos indicadores sociais do projeto: a fatia de compras públicas realizadas no comércio local saltou significativamente de 15% para 61,1%, o que significou a injeção de quase R\$ 80 milhões a mais no comércio local; ainda, o percentual de micro e pequenas empresas vencedoras das licitações municipais alcançou 78,57% (LANÇA, 2017, p. 34).

Em linha com o que há de mais moderno nas discussões acerca de gestão em âmbito local e políticas para desenvolvimento, apresenta em *Governança Municipal* uma obra que, ao mesmo tempo, instiga e inspira a nós, que somos preocupados com os valores e o *ethos* republicano. Reconhecendo o valor do planejamento e da profissionalização, *pari passu* à criatividade e ao empreendedorismo, Daniel Lança apresenta ao público a aplicação de todo o seu conhecimento adquirido em sua formação acadêmica aos problemas complexos do cotidiano da gestão nos municípios, fazendo dos princípios do direito público a luz para a tomada de decisões num ambiente moderno e marcado pela emergência de novas tecnologias, novas demandas e novas interações entre Estado e sociedade. Dessa forma, o autor fala do seu passado – não muito distante – com olhos no futuro perseguido pela administração pública municipal no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.) **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. pp. 173-99

AMM – ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. **Crise nos municípios: prefeituras de Minas param por você**. Belo Horizonte: AMM, 2015. 19 p.

ARAÚJO, P. G. **Análise da aplicabilidade do Modelo Gerencial na administração pública**. Dissertação (Mestrado) – UFLA. Lavras, UFLA, 2011. 151 p.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, “accountability” e responsividade. **Revista de Economia Política**. Vol. 22, n. 1 (85), jan/mar, 2002.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, Número 4, Out-Dez 1998. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/399/524>> Acesso em 17 out 2016.

BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R.; MAZONI ANDRADE, R. L. Políticas urbano-ambientales y de vivienda de interés social en Brasil: marco legal y relaciones intergubernamentales. In: MIRANDA, Alejandro A. P. Aguilar; RUÍZ, Joel Mendoza; GRIN, Eduardo José; ESPINOZA, Roberto Moreno. (Org.). **Federalismo y relaciones intergubernamentales em México y Brasil**. Cidade do México: Fontamara, 2017. pp. 379-406.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. Brasília, IPEA, 2011. (Texto para Discussão n. 1686).

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. Governance and administrative reforms. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 255-267.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. New Public Management is dead – long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 16, p. 467- 493, 2005.

HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of New Public Management: into the Age of Paradox. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.

KETTLE, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. pp. 75-121

LUCAS, L. P. V. **Qualicidades: poder local e qualidade na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Qualitymarket, 2006. 215 p.

MERTON, Robert. Estrutura burocrática e personalidade. In: ETZIONI, Amitai (Org.) **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1971. pp. 57-69

MOKATE, K. M. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n. 1, jan-mar 2002, pp. 89-134

_____. El Monitoreo y Evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo. In: VERA, M. (editor). **Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina**. Guatemala: MagnaTerra, 2006. pp. 21-52

PINTO, M. B. F.; GONÇALVES, M. F. R.; NEVES, M. G. R. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**. 48, n. 244. 2003. pp. 1-8

PINTO, G. J. Município, descentralização e democratização do governo. **Caminhos de Geografia**. a. 3, n. 6, Jun/2002. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10538.pdf>> Acesso em 4 maio 2016.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis**. New York: Oxford University Press, 2004.

REZENDE, J. B.; LEITE, E. T.; SILVA, L. A. N. Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência? In: DERZI, M. A. M.; BATISTA JÚNIOR, O. A.; MOREIRA, A. M. (Orgs.). **Estado federal e tributação: das origens à crise atual**. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. Vol. 1, p. 199-222. (Coleção Estado federal e tributação. 4 volumes)

_____. **Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais**: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 241 p. Tese (doutoramento em Administração) - Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2976/1/TESE_Administração%20pública%20em%20munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20do%20Sul%20de%20Minas%20Gerais.pdf> Acesso em 29 abr. 2016.

VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. S.; MIRANDA, R. B. (orgs.). **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: IPEA, 2011. 303 p.

VERA, M. Uso de la información generada por la evaluación de programas sociales. In: VERA, M. (editor). **Evaluación para el desarrollo social**: aportes para un debate abierto en América Latina. Guatemala: MagnaTerra, 2006. pp. 157-188

VERAS, C. VERAS, F. Desenvolvimento local: riqueza, felicidade e a atuação do prefeito. In: ASSOCIAÇÃO MINEIRO DE MUNICÍPIOS. **Os grandes desafios dos prefeitos**. Belo Horizonte: AMM, 2013. pp. 49-65.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

ANDRADE, Rafael Lara Mazoni. Governança municipal no Brasil Contemporâneo: crise , desafios e possibilidades. Data de submissão: 31/08/17 | Data de aprovação: 18/05/18

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

ANDRADE, Rafael Lara Mazoni. Governança municipal no Brasil Contemporâneo: crise , desafios e possibilidades. In: **Revice** – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 12-24, jan./jul.2018.
