

EVERALDO BEZERRA DE MOURA

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: MODELO DE
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO MUNICÍPIO DE
BARREIRAS – BAHIA – BRASIL**

Orientador: Prof. Dr. António Augusto Teixeira da Costa

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Escola de Ciências Económicas e das Organizações**

Lisboa

2021

EVERALDO BEZERRA DE MOURA

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: MODELO DE
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO MUNICÍPIO DE
BARREIRAS – BAHIA – BRASIL**

Dissertação defendida em provas públicas para obtenção do Grau de Mestre em Gestão de Empresas, no curso de Mestrado em Gestão de Empresas, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, com o Despacho de Nomeação de Júri Nº144/2020, de 19 de maio de 2020, com a seguinte composição:

Presidente: Prof^a. Doutora Ana Cristina Brasão;

Arguente: Prof. Doutor Eduardo M. Sarmento Ferreira;

Orientador: Prof. Dr. António Augusto Teixeira da Costa

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Escola de Ciências Económicas e das Organizações**

Lisboa

2021

AGRADECIMENTOS

Ao chegar nesse momento tão especial, faz-se necessário agradecer, na verdade, muito a agradecer por esse privilégio, após dois anos de muita responsabilidade:

A Deus, grande Mestre de toda criação;

A meus pais Espedito Moura e Benedita Moura e irmãos.

A minha esposa Suzana Moura pela sua irrestrita amizade, compreensão, apoio, companheirismo, incentivo e por representar tudo o que um homem pode querer. Há certas circunstâncias que surgem na vida da gente que proporcionam oportunidades raras para reflexão; nesse momento quero aproveitar a oportunidade para realçar o carinho, o afeto, o amor e a ternura que vão nesse momento especial. Pena que as palavras sejam áridas e insuficientes para retratar a dimensão de meus sentimentos.

A minha filha Júlia Moura (Mourinha) pelo aprendizado diário e me fazer voltar ao tempo de criança.

Ao GACEA na pessoa de Ana Amélia, que abriu as “portas” para que eu pudesse realizar este memorável sonho.

Aos professores que de forma bondosa e como o rigor necessário nos incentivaram nessa jornada tão especial;

Ao Professor e meu orientador, Prof. Dr. António;

À minha colega de mestrado, Cléia Rute, amiga há mais de 20 anos, companheira de trabalhos acadêmicos, incentivadora e parceira na conclusão do Mestrado;

Aos meus colegas que por diversas vezes me deram o prazer e a honra de partilhar conhecimentos, saberes e trabalhos em equipe, e;

A UNIFASB – Centro Universitário São Francisco de Barreiras e a UFOB – Universidade Federal do Oeste da Bahia por cederem espaço da biblioteca para pesquisa em seus livros e periódicos.

Seu sonho, sua vida.

Everaldo Moura

Resumo

A finalidade dessa pesquisa foi identificar dados e construir um modelo de avaliação de desempenho para a gestão pública no Município de Barreiras – Bahia, levando em consideração algumas áreas de atuação da gestão municipal. A **metodologia utilizada foi à pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo**. Buscou-se trabalhar apenas as principais áreas alvo, com dados disponíveis e confiáveis sobre a gestão do Município de Barreiras – Bahia, entre elas: **Educação, Saúde, Finanças Públicas e Recursos Humanos**. Após buscar dados em órgãos governamentais e através da pesquisa de campo, foram encontrados e selecionados alguns indicadores: admitiu-se a construção de índices específicos para cada área em estudo e um índice geral que avaliou o desempenho da gestão pública municipal no Município de Barreiras sob diversos aspectos de importância para o cidadão que faz uso dos serviços públicos entregues pelo Município. Os resultados obtidos evidenciam que investimentos em Educação e Saúde precisam ser priorizadas, pois apesar de uma renda *per capita* média de mais de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por habitante, se investe em média por ano, pouco mais de R\$ 270,00 (Duzentos e Setenta Reais) *per capita* em Saúde. A evasão escolar chega próximo dos 7% na média anual. Nas Finanças Públicas, o Município apenas “paga as contas” Na área de Recursos Humanos, apenas 65,57% dos servidores do Município de Barreiras tem nível superior. O modelo de avaliação de desempenho no Município de Barreiras tem um índice final de 17,86% de eficiência, confirma-se após longo tempo de estudo e pesquisa, que muito tem que ser feito no Município de Barreiras nas áreas avaliadas. Percebe-se pujante vocação do Município de Barreiras para atrair indústria, comércio e serviços, atração de investimentos nacionais e internacionais.

Palavras chave: Gestão Pública Municipal. Modelo, Avaliação e Indicadores de Desempenho.

Abstract

The purpose of this research was to identify data and build a performance evaluation model for public management in the Municipality of Barreiras – Bahia, taking into account some areas of action of municipal management. The methodology used was bibliographic research and field research. We sought to work only in the main target areas, with available and reliable data on the management of the Municipality of Barreiras – Bahia, including: Education, Health, Public Finance and Human Resources. After searching for data in government agencies and through field research, some indicators were found and selected: the construction of specific indices for each area under study and a general index that evaluated the performance of municipal public management in the Municipality of Barreiras was admitted. several aspects of importance to the citizen who makes use of the public services provided by the Municipality. The results obtained show that investments in Education and Health need to be prioritized, as despite an average per capita income of more than BRL 20,000.00 (twenty thousand reais) per inhabitant, an average investment per year is just over BRL 270.00 (Two hundred and Seventy Reais) per capita in Health. School dropout rates are close to 7% in the annual average. In Public Finance, the Municipality only “pays the bills” In the area of Human Resources, only 65.57% of civil servants in the Municipality of Barreiras have higher education. The performance evaluation model in the Municipality of Barreiras has a final rate of 17.86% of efficiency, it is confirmed after a long period of study and research, that much has to be done in the Municipality of Barreiras in the evaluated areas. The Municipality of Barreiras has a strong vocation to attract industry, commerce and services, attracting national and international investments.

Keywords: Municipal Public Management. Model, Evaluation and Performance Indicat

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CORRENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	39
--	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – CRONOLOGIA DOS PRINCIPAIS EVENTOS DOS PRIMÓRDIOS DA GESTÃO.....	22
TABELA 2 - AS PRINCIPAIS TEORIAS ADMINISTRATIVAS E SEUS PRINCIPAIS ENFOQUES.	27
TABELA 03 - COMPARATIVO ENTRE GESTÃO PÚBLICA <i>VERSUS</i> GESTÃO PRIVADA	49
TABELA 4 – ALGUNS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.	83
TABELA 5 – ÁREAS DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL SUJEITAS À AVALIAÇÃO.....	85
TABELA 6 - EDUCAÇÃO (FUNDAMENTAL – ENSINO BÁSICO): ALUNOS, APROVAÇÃO E EVASÃO NO MUNICÍPIO DE BARREIRAS.....	87
TABELA 7- PROFESSORES COM ENSINO SUPERIOR (ENSINO BÁSICO) NO MUNICÍPIO DE BARREIRAS – BA	88
TABELA 8 - NASCIDOS VIVOS NO MUNICÍPIO DE BARREIRAS - BA.....	89
TABELA 9 - RENDA <i>PER CAPITA</i> EM SAÚDE NO MUNICÍPIO DE BARREIRAS	90
TABELA 10 – RECEITA PRÓPRIAS <i>VESUS</i> RECEITAS TOTAIS NO MUNICÍPIO DE BARREIRAS – BAHIA.	91
TABELA 11 - SOLVÊNCIA DO MUNICÍPIO DE BARREIRAS – BAHIA.....	92
TABELA 12 - SERVIDORES NO MUNICÍPIO DE BARREIRAS – BA.....	93
TABELA 13 – INDICADORES QUE COMPÕE A AVALIAÇÃO DO MODELO	94
TABELA 14 - AMOSTRA DOS INDICADORES POR ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DO MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO MUNICÍPIO DE BARREIRAS	96
TABELA 15 - CONTRIBUIÇÃO DOS ÍNDICES NAS ÁREAS PARA CONSTRUÇÃO DO MODELO	988
TABELA 16 - ÍNDICE GERAL POR ÁREA, E ÍNDICE GERAL DE DESEMPENHO DO MUNICÍPIO DE BARREIRAS PARA CONSTRUÇÃO DO MODELO	98

Lista de siglas

AIBA – Associação dos Agricultores Irrigantes da Bahia
CAGEAD – Cadastro geral de Empregados e Desempregados
CELADE – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce
DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FIEB – Federação das Indústrias do Estado Bahia
FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FNUAP – Fundo das Nações Unidas para a População
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IEL – Instituto Euvaldo Lodi
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSEE – Instituto Francês de Estatísticas
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial de Saúde
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF – Pesquisas de Orçamentos Familiares
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI – Serviço Social da Indústria
TGA – Teoria Geral da Administração
UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

ÍNDICE GERAL

RESUMO	5
ABSTRACT	6
1 INTRODUÇÃO	13
1.1 TEMA	14
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	14
1.3 OBJETIVOS	15
1.3.1 <i>Objetivo Geral</i>	15
1.3.2 <i>Objetivos Específicos</i>	15
2 METODOLOGIA	16
2.1 O MÉTODO DE PESQUISA: QUANTO AOS MEIOS, COLETA DE DADOS E TRATAMENTO DOS DADOS.	16
2.2 TIPO DE PESQUISA	17
2.3 LIMITAÇÃO DO MÉTODO	17
3 REFERENCIAL TEÓRICO	19
4 REVISÃO DE LITERATURA.....	21
4.1 OS PRIMÓRDIOS DA GESTÃO	21
4.2 GESTÃO E SUAS PERSPECTIVAS	24
4.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA GESTÃO	28
4.4 INFLUÊNCIA DOS FILÓSOFOS	29
4.5 INFLUÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO DA IGREJA CATÓLICA.....	31
4.6 INFLUÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO MILITAR.....	31
4.7 INFLUÊNCIA DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL	32
4.8 A INFLUÊNCIA DOS ECONOMISTAS LIBERAIS	36
4.9 GESTÃO PÚBLICA.....	37
4.10 GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL	38
4.11 A AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA	40
4.12 GESTÃO PÚBLICA VERSOS GESTÃO PRIVADA: DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS	45
4.13 PRINCÍPIOS DA GESTÃO PÚBLICA	45
4.14 ORIGEM DOS MUNICÍPIOS	50
4.14.1 <i>Evolução histórica do Município</i>	50
4.15 O SURGIMENTO DO MUNICÍPIO.....	51
4.16 O MUNICÍPIO NO BRASIL: EVOLUÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO	52
4.17 O MUNICÍPIO NO BRASIL: CONSTITUIÇÃO DE 1824 ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988	53
4.18 SISTEMA MUNICIPAL BRASILEIRO: CARACTERÍSTICAS	61
4.19 MODELO MUNICIPAL PELO MUNDO	65
4.20 HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE BARREIRAS	70
4.20.1 <i>Formação Administrativa</i>	70
4.20.2 <i>Economia</i>	75
4.20.3 <i>Saúde</i>	77
4.20.4 <i>Educação</i>	78
4.20.5 <i>Ensino Superior</i>	79
4.21 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH).....	79
4.21.1 <i>IDH do Brasil</i>	81
4.21.2 <i>IDH do Município de Barreiras – Bahia</i>	82
5 COLETA, ANÁLISE E CONSTRUÇÃO DO MODELO.....	85
5.1 ÁREA DE BENEFÍCIOS DIRETOS AOS MUNICÍPIOS	86

5.1.1 Educação: Educação Fundamental (Ensino Básico) no Município de Barreiras.....	86
5.2 SAÚDE NO MUNICÍPIO DE BARREIRAS.....	89
5.2.1 Mortalidade infantil no Município de Barreiras	89
5.2.2 Gasto per capita em saúde no Município de Barreiras	89
5.4 ÁREAS DE BENEFÍCIOS INDIRETOS AO MUNICÍPIO DE BARREIRAS	90
5.5 ÁREA DE FINANÇAS PÚBLICAS DE BARREIRAS	91
5.5.1 Receita própria versus receita total.....	91
5.5.2 Solvência do Município de Barreiras	92
5.6 RECURSOS HUMANOS DO MUNICÍPIO DE BARREIRAS	93
5.7 MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE BARREIRAS – BA.	94
6 CONCLUSÃO	100
7 BIBLIOGRAFIA	I

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – HOSPITAL DO OESTE – BARREIRAS - BA.....	77
--	----

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública, ao longo de décadas, se distanciou em muito da gestão da iniciativa privada, em especial à qualidade e à eficiência da entrega dos produtos e serviços aos cidadãos. Porém, esta realidade vem mudando de forma gradativa, em uma tentativa de ofertar à sociedade melhores condições para atendê-la e servi-la. A gestão pública deve ainda ser a grande promotora do desenvolvimento social, cultural e econômico, viabilizando projetos e incentivando o crescimento do mercado.

Ao longo do século XX, a humanidade presenciou grandes revoluções sociais, culturais, econômicas, tecnológicas. Fomos marcados por conflitos e inovações, nas mais variadas ciências, culturas e países. Presenciamos duas grandes guerras mundiais, com causas e efeitos que extrapolaram os interesses políticos e ideológicos, e sobretudo econômicos. Vimos também a revolução da informação e o surgimento de um novo canal de comunicação: a *internet*. Diante de tantos acontecimentos nesta aldeia global, os governos locais tiveram crescente importância na vida pública, particularmente no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que elevou os Municípios a condição de membros da federação do Brasil. Com a demanda crescente por serviços públicos por parte dos cidadãos fez com que a União transferisse aos Municípios a execução de diversas políticas públicas para aumentar e trazer agilidade em busca de melhores resultados para a sociedade. Vaz (1995), diz que um dos principais problemas para a realização de avaliações é a dificuldade de obter informações sobre o Município, porque nem todos os Municípios assumem a tarefa que lhe foi designada com a Constituição federativa do Brasil de 1988.

A de lembrar que nem todos os Municípios estavam, sobretudo, despreparados para exercer as novas atribuições. Havia, e pode-se dizer que ainda há, carência de estruturas administrativas, de recursos humanos e de modelos que pudessem favorecer a melhoria contínua dos serviços prestados aos seus munícipes. A presente pesquisa visa atender em parte a esta carência, sugerindo um modelo de avaliação de desempenho da gestão pública no Município de Barreiras – Ba, que admita, por um lado, ao gestor público (Prefeito) analisar e indicar correções para suas ações de governo e, do outro lado, ao cidadão barreirense acompanhar o desempenho da gestão do governante local, ano a ano. Os indicadores sociais terão participação relevante na avaliação. Como por exemplo: Como o gestor do Município de Barreiras pode administrar melhor seus recursos na saúde, na educação, etc., ou aumentar a qualidade dos serviços ofertados sem que haja o correspondente aumento de gastos. A busca de

uma ferramenta que possa aferir corretamente estes ganhos será o objetivo principal desta pesquisa.

Vaz (1995) explica que ao estabelecer os critérios de avaliação de desempenho da gestão de um Município, é necessário considerar a sua capacidade em promover a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Entretanto, tornam-se difícil a distinção entre os resultados das ações do governo municipal e das ações implementadas por outros atores sociais como governos estaduais e o governo federal, organizações não governamentais e associações filantrópicas, além dos resultados obtidos pela atividade econômica.

Um componente essencial na formulação dessas avaliações é o “custo de melhoria de qualidade de vida”, pois quanto maior for a capacidade do gestor municipal em promover a qualidade de vida do cidadão, com um mesmo volume de recursos, maior será a sua eficiência.

Hoje em dia, é possível achar modelos que poderiam ser adotados para avaliar a gestão municipal, mas suas diversas limitações impedem que se avalie a gestão municipal no tempo adequado e na amplitude necessária. Por tempo, este estudo considera um intervalo máximo dos últimos (4 anos), nesse caso, (2013-2016). Compreende-se por amplitude necessária o envolvimento de algumas áreas de responsabilidade da gestão municipal, entre elas: Educação, Saúde, Finanças Públicas e Recursos Humanos. Essa pesquisa cita o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) produzido pela Organização das Nações Unidas (ONU), no qual a influência das condições econômicas é acentuada, pois qualidade de vida está associada à riqueza da população (PIB *per capita*), o que nem sempre pode ser correto, uma vez que a riqueza pode estar limitada nas mãos de uma parte bem pequena da população. Todavia, não irei fazer uso do tema riqueza para determinar essa pesquisa, uma vez que o foco é a avaliação de desempenho da gestão pública municipal no Município de Barreiras – Bahia.

1.1 Tema

Gestão Pública Municipal: Modelo de Avaliação de Desempenho no Município de Barreiras– BA.

1.2 Problema de Pesquisa

Existe um modelo de avaliação de desempenho na gestão pública do Município de Barreiras – Bahia?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Construir um modelo para aferir o desempenho da gestão pública municipal no Município de Barreiras – Bahia.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Verificar a existência de indicadores que permitam aferir a gestão pública municipal no Município de Barreiras – Bahia;
- b) Averiguar quais os indicadores sociais e econômicos que permite medir o desempenho da gestão pública municipal no Município de Barreiras – Bahia;
- c) Analisar se os indicadores disponíveis darão confiabilidade ao modelo desenvolvido;
- d) Analisar de que forma um modelo de avaliação de desempenho contribui para a gestão dos recursos públicos no Município de Barreiras – Ba.

2 METODOLOGIA

Este presente capítulo é composto pela descrição da metodologia adotada. Serão apresentados: a tipologia da pesquisa, o universo definido e as amostras; os sujeitos e ambientes envolvidos na pesquisa e o plano usado para coletar dados:

2.1 O Método de Pesquisa: Quanto aos meios, Coleta de dados e Tratamento dos dados.

Almeja-se nesta pesquisa utilizar mais de um método no desenvolvimento dos trabalhos. **Parte-se de uma pesquisa qualitativa documental e pesquisa de campo junto as Secretaria de Educação, Saúde e na sede da Prefeitura Municipal de Barreiras, no ano de 2017**, que tem como objetivo melhorar a visão e a compreensão do contexto do problema. Em seguida, são utilizados recursos da pesquisa qualitativa nos dados coletados a fim de poder ampliar o máximo possível os resultados da pesquisa, sem com isso querer generalizar tais resultados. O fechamento da pesquisa é a elaboração de um modelo, aplicando-se os conceitos levantados na pesquisa qualitativa e dados da pesquisa quantitativa para dar maior consistência e credibilidade aos estudos.

Uma das bases desta pesquisa foi a realização de um exame minucioso de material bibliográfico em busca de dados sobre a formação de indicadores disponíveis, que possa sustentar o modelo. Os dados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, banco de dados públicos, teses, dissertações relacionadas, órgãos governamentais e pesquisa de campo. Como resultado, espera-se identificar os diversos indicadores de desempenho de áreas do serviço público municipal de Barreiras - Bahia e as demandas importantes do município.

Na primeira parte do estudo, que corresponde à revisão bibliográfica, foi realizado leitura de caráter exploratório de todo material bibliográfico analisando e, foi classificado com os seguintes temas: **os primórdios da gestão, perspectivas e antecedentes de gestão no contexto da ciência da Administração; gestão pública vs gestão privada (diferenças e semelhanças); a origem dos Municípios e seu histórico de evolução no Estado brasileiro; principais características do sistema municipal do Brasil e a função do Município na sociedade contemporânea; modelo municipal brasileiro e o modelo municipal em alguns países; histórico municipal de Barreiras – Ba; Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); alguns indicadores de desenvolvimento no Brasil.**

Após leitura minuciosa do material bibliográfico para se conhecer o posicionamento dos autores sobre os assuntos expostos e, para finalizar, são avaliados os dados obtidos com vistas aos objetivos indicados no estudo. O tratamento dos dados numéricos, especificamente dos indicadores selecionados que podem auxiliar na construção do modelo de avaliação de gestão pública municipal de Barreiras – Bahia, é feito como base na utilização de procedimentos estatísticos, procurando identificar os indicadores que possuam correlação significativa com os serviços demandados pelo Município de Barreiras – Bahia, na primeira fase deste estudo. Sequencialmente, é feita a análise dos resultados obtidos, selecionando os indicadores que demonstram contribuir para o objeto do estudo.

Na segunda parte do presente estudo, **foi realizado pesquisa de campo junto a Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde e na sede da Prefeitura Municipal de Barreiras para coleta, análise, tabulação de dados, para a construção do Modelo de avaliação de desempenho no Município de Barreiras**, conforme de identifica na análise dos dados e resultados da pesquisa.

2.2 Tipo de Pesquisa

A pesquisa pode ser classificada quanto aos fins, como aplicada, metodológica e descritiva.

Esta pesquisa é aplicada porque parte do interesse em desenvolver um modelo de avaliação de desempenho no Município de Barreiras – Bahia, baseado em indicadores de áreas locais disponíveis no Município de Barreiras, entre eles: **Educação, Saúde, Finanças Públicas e Recursos Humanos que possa servir de modelo para a avaliação de desempenho no município de Barreiras – Bahia.**

É uma pesquisa metodológica por ter a intenção de mostrar caminhos, formas e maneiras de avaliação de desempenho no Município de Barreiras – Bahia.

Além de ser descritiva, por ter como objetivo mensurar quais são as demandas das áreas pesquisadas no Município de Barreiras – Bahia.

2.3 Limitação do Método

A limitação da abrangência da pesquisa é a construção de um modelo de avaliação de desempenho da gestão pública municipal no Município de Barreiras – Ba. Esta pesquisa visa

refletir o desempenho da gestão pública no Município de Barreiras - Bahia, podendo comparar com o seu passado, baseando-se em dados gerais, não permitindo comparações a respeito do desempenho por departamento, secretarias e afins. Também não é possível a expansão dos resultados para gestão estadual ou federal, pois devido às limitações de tempo e de recursos para a obtenção de uma maior quantidade de dados, não se pode generalizar conclusões extraídas da pesquisa, para que isso aconteça de maior profundidade na presente pesquisa, não sendo o objetivo da mesma no momento.

O exposto nos parágrafos anteriores se justifica toda e qualquer pesquisa no Município de Barreiras, no sentido de produzir conhecimento ou mesmo levantar questões para o debate de ideias. Conforme Gressler (2004) “a pesquisa científica pode ser entendida como uma forma de observar, verificar e explicar fatos a respeito dos quais o homem necessita ampliar sua compreensão, ou testar a compreensão que já possui a respeito dos mesmos” (Gressler, 2004; p. 42)

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Há vários estudos e pesquisas que tratam do tema abordado de forma geral, inclusive sobre o governo federal (União), estadual e até sobre vários municípios. Todavia, a relevância dada à gestão municipal é recente, todavia, há de se entender que até a promulgação da Constituição Federal do Brasil no ano de 1988, os municípios não gozavam de tais prerrogativas, uma vez que os municípios eram “geridos” pelo Governo Federal. A atual Constituição de 1988 procurou restaurar a autonomia municipal que vivia no imaginário do povo brasileiro. Com a descentralização do poder e com a imensidão do território, o povo se aproxima cada vez mais de seu governo local e o idealiza como autônomo, pois é dele que se esperam as soluções para seus anseios mais imediatos. Cano (2006) afirma que a avaliação de políticas públicas sociais é carente de textos em português, o que configura a pouca importância dada ao tema, vazio que este estudo pretende ajudar a preencher.

No Brasil, a Constituição de 1988 determinou a autonomia da Federação, dos Estados e Municípios, dando assim início ao processo de descentralização do governo. Na C.F. de 1988, os Municípios foram elevados à condição de Ente Federativo, com base nos artigos a seguir:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:...”

“Art. 18. 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.”

A soberania constitui poder absoluto da nação, ou seja, de supremacia interna e internacional (autodeterminação). No Brasil, que é um Estado Federado, a soberania nacional é da União, incumbindo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o exercício de parcela da soberania interna sem serem soberanos.

No caso, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios receberam da Constituição (artigo 18) poderes administrativos, financeiros e políticos para o exercício de governo e administração próprios. A autonomia não é poder originário constitucional, mas prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição da República Federativa do Brasil.

O referencial teórico, a seguir de forma detalhada, para este estudo, fundamenta-se nos seguintes temas principais: a) os primórdios da gestão, perspectivas e antecedentes de gestão no contexto da ciência da Administração; b) gestão pública, gestão pública no Brasil e

avaliação; c) gestão pública vs gestão privada (diferenças e semelhanças); d) a origem dos Municípios: evolução no Estado brasileiro; e) principais características do sistema municipal do Brasil e a função do Município na sociedade contemporânea; f) modelo municipal brasileiro e o modelo municipal em alguns países; g) histórico do Município de Barreiras – Bahia; h) IDH; i) formas e instrumentos existentes de avaliação da gestão pública.

4 REVISÃO DE LITERATURA

4.1 Os Primórdios da Gestão

Conforme Chiavenato (2000, p.20), a gestão constitui o resultado histórico e integrado da contribuição cumulativa de numerosos precursores, filósofos, físicos, economistas, estadistas e empresários que, no decorrer dos tempos, foram, cada qual em seu campo de atividades, desenvolvendo e divulgado suas obras e teorias. Por isso, a moderna gestão utiliza conceitos e princípios empregados nas Ciências Matemáticas (inclusive Estatística), Ciências Humanas (como a Psicologia, Sociologia, Biologia, Educação etc.), Ciências Físicas (como a Física, Química etc.), como também o Direito, Engenharia etc.

A história mostra que a maioria dos empreendimentos militares, sociais, políticos, econômicos e religiosos teve uma estrutura orgânica piramidal que retrata uma estrutura hierárquica, concentrando no vértice as funções de poder e decisão. A teoria da estrutura hierárquica não é nova. Platão, Aristóteles e Hamurabi já tratavam dela. Conforme Livro da Bíblia, chamado de Êxodo, cap. 18. vs 13-27. A Bíblia relata os conselhos de Jetro, sogro de Moisés e sacerdote de Midiã, que notando as dificuldades do genro em atender ao povo e julgar suas contendas, após aguardar o líder durante o dia inteiro em uma fila, à espera de suas decisões para caso, disse a Moisés: Não é bom o que fazes, pois tu desfalecerás, bem como este povo que está contigo: pois isto é pesado demais para ti; tu não o podes fazer sozinho. Eu te aconselharei e Deus seja contigo. Representa o povo perante Deus. Leva a Deus suas causas, ensina-lhes os estatutos e as leis, e faze-lhes saber o caminho em que deve andar e a obra que devem fazer. Procura dentro o povo homens capazes, tementes a Deus, homens de verdade, aos quais aborreça a avareza. Põe-nos sobre elas, por chefes de 1.000, chefes de 100, chefes de 50 e chefes de 10, para que julguem este povo em todo tempo. Toda causa grave, trá-la-ão a ti, mas toda causa pequena, eles mesmos a julgarão. Será assim, mais fácil para ti, e eles levarão a carga contigo. Se isso fizeres, e assim Deus te mandar, poderás então suportar e, assim, também, todo este povo tornará em paz ao seu lugar.

O texto bíblico conta que Moisés seguiu os conselhos do sogro e construiu sua pirâmide humana: escolheu homens capazes de todo os Israel, e delegou-lhes autoridade como se fossem seus representantes. Todas as causas simples, julgaram-nas eles mesmos, enquanto apenas as mais graves trouxeram-nas a Moisés.

Referências pré-históricas acerca das magníficas construções erigidas durante a Antiguidade no Egito, na Mesopotâmia, na Assíria, testemunharam a existência, em épocas remotas, de dirigentes capazes de planejar e guiar os esforços de milhares de trabalhadores em monumentais obras que perduram até os nossos dias. Os papiros egípcios atribuídos à época de 1.300 a.C. já indicam a importância da organização e Gestão da burocracia pública no Antigo Egito. Na China, as parábolas de Confúcio sugerem práticas para a boa Gestão Pública.

Apesar dos progressos no conhecimento humano, a chamada Ciência da Administração somente surgiu no despontar do século XX. É uma área nova e recente do conhecimento humano. Para que ela surgisse foram necessários vários séculos de preparação e antecedentes históricos capazes de permitir e viabilizar as condições indispensáveis a seu aparecimento.

Tabela 1 – Cronologia dos principais eventos dos primórdios da gestão

Cronologia dos principais eventos dos primórdios da gestão		
Anos	Autores	Eventos
4000 a.C	Egípcios	Necessidade de planejar, organizar e controlar
2600 a.C	Egípcios	Descentralização na Organização
2000 a.C	Egípcios	Necessidade de ordens escritas. Uso de consultoria de <i>staff</i>
1800 a.C	Hamurabi (Babilônia)	Uso de controle escrito e testemunhal; estabelecimento do salário mínimo.
1491 a.C	Hebreus	Conceito de organização. Princípio escalar; princípio de exceção.
600 a.C	Nabucodonosor (Babilônia)	Controle de produção e incentivos salariais
500 a.C	Mencius (China)	Necessidade de sistemas e padrões.

400 a.C	Sócrates (Grécia) Ciro (Pérsia) Platão (Grécia)	Enunciado na universalidade da Administração. Necessidade de relações humanas; estudo de movimentos, arranjo físico e manuseio de materiais. Princípios da especialização.
175 a.C	Cato (Roma)	Descrição de funções
284	Dioclécio (Roma)	Delegação de autoridade
1436	Arsenal de Veneza	Contabilidade de custos; balanços contábeis; controle de inventários; linha de montagem; Administração de pessoal; padronização.
1525	Niccoló Machiavelli (Itália)	Princípio do consenso e da coesão na organização; enunciado das qualidades de liderança; táticas políticas.
1767	Sir James Stuart (Inglaterra)	Teoria da fonte de autoridade; impacto da automação; diferenciação entre gerentes e operários; especialização.
1776	Adam Smith (Inglaterra)	Princípio da especialização dos operários; conceito de controle.
1799	Eli Whitney (Estados Unidos)	Método científico; contabilidade de custos e controle de qualidade; amplitude administrativa.
1800	James Watt Mathew Boulton (Inglaterra)	Procedimentos padronizados de operação; especificações; métodos de trabalho;

		planejamento; incentivo salarial; tempos padrões; gratificações natalinas; auditoria.
1810	Robert Owen (Inglaterra)	Práticas de pessoal; treinamento dos operários; planos de casas para os operários.
1832	Charles Bobbage (Inglaterra)	Ênfase na abordagem científica e na especialização; divisão do trabalho; estudo de tempos e movimentos; contabilidade de custos; efeitos das cores da eficiência dos operários.
1856	Daniel C. McCallum (Estados Unidos)	Uso do organograma para estrutura organizacional; administração sistemática em ferrovias.
1886	Henry Metcalfe (Estados Unidos)	Arte da Administração; ciência da Administração.
1900	Frederick W. Taylor (Estados Unidos)	Administração científica; cooperação entre operários e gerência; prêmios de produção; princípio de exceção; estudo de tempos e movimentos; ênfase no planejamento e controle.

Fonte: Chiavenato (2009, p.21)

4.2 Gestão e suas perspectivas

O mundo é uma sociedade institucionalizada e composta de organizações. Todas as atividades voltadas para a produção de bens (produtos) ou para a prestação de serviços (atividades especializadas) são planejadas, coordenadas, dirigidas e controladas dentro de organizações. Todas as organizações são constituídas de pessoas e de recursos não-humanos

(como recursos físicos e materiais, financeiros, tecnológicos, mercadológicos etc.). A vida das pessoas depende das organizações e estas dependem do trabalho daquelas. As pessoas nascem, crescem, aprendem, vivem, trabalham, se divertem, são tratadas e morrem dentro de organizações. As organizações são extremamente heterogêneas e diversificadas, de tamanhos diferentes, de características diferentes, de estruturas diferentes, de objetivos diferentes. Existem organizações com fins lucrativos (chamadas empresas) e organizações não-lucrativas (como o Exército, Igreja, serviços públicos, entidades filantrópicas, organizações não-governamentais etc.).

A teoria das organizações é o campo do conhecimento humano que se ocupa do estudo das organizações em geral. Por seu tamanho e pela sua complexidade de suas operações, as organizações, ao atingirem um certo porte, precisam ser administradas e a sua Gestão requer todo um aparato de pessoas estratificadas em diversos níveis hierárquicos que se ocupam de incumbências diferentes.

Na medida em que a administração se defronta com novos desafios e novas situações que se desenvolvem com o decorrer do tempo, as teorias administrativas precisam adaptar suas abordagens ou modificá-las completamente para continuarem úteis e aplicáveis (Chiavenato, 2007, p.23)

A gestão nada mais é do que a condução racional das atividades de uma organização, seja ela lucrativa ou não-lucrativa. A gestão deve tratar do planejamento, da organização (estruturação), da direção e do controle de todas as atividades diferenciadas pela divisão do trabalho que ocorram dentro de uma organização. Assim, a gestão é imprescindível para a existência, a sobrevivência e sucesso das organizações. Sem gestão de qualidade, as organizações jamais teriam condições de existir e crescer. A Teoria Geral da Administração (TGA) é o campo do conhecimento humano que se ocupa do estudo da Administração (Gestão), não se preocupando onde ela seja aplicada, se nas organizações lucrativas (empresas) ou se nas organizações não-lucrativas.

De acordo com Maximiliano (2004), cada empresa, o gestor soluciona problemas, dimensiona recursos, planeja sua aplicação e desenvolve estratégias, efetua diagnósticos de situações etc., exclusivos daquela organização. Um gestor de sucesso em uma organização pode não ser em outra. Toda vez que uma organização pretende admitir Gestor/Executivo em seu quadro administrativo, os candidatos são submetidos a uma infinidade de testes e de entrevistas que procuram investigar em profundidade seus conhecimentos, suas características de personalidade, seu passado profissional, sua formação escolar, seus antecedentes morais, seu

sucesso ou fracasso em determinadas atividades entre outras coisas mais. Talvez até sua situação conjugal ou sua estabilidade emocional. Isso porque o gestor dificilmente pode ser transferido de uma organização para outra sem que algum problema de adaptação deixe de ocorrer.

Mesmo que o gestor tenha profundos conhecimentos de gestão e apresente um invejável currículo profissional, ele não é julgado pelo que sabe a respeito das funções que exerce em sua especialidade, mais principalmente pela maneira como realiza o seu trabalho e pelos resultados que consegue obter dos recursos disponíveis. Importante salientar que enquanto um Químico ou um Físico são considerados profissionais porque passaram em um teste de conhecimento acerca de suas profissões, o mesmo não acontece com o Administrador (Gestor), cujo conhecimento é apenas um dos múltiplos aspectos na avaliação de sua capacitação profissional.

Segundo Chiavenato (2009, p. 23): Existem três tipos de habilidades necessárias para que o gestor possa trabalhar com sucesso: a *habilidade técnica*, a *humana* e a *conceitual*.

- *Habilidade técnica*: Consiste em utilizar conhecimentos, métodos, técnicas e equipamentos necessários para o desempenho de tarefas específicas, por meio da experiência e educação. É muito importante para o nível operacional.
- *Habilidade humana*: Consiste na capacidade e facilidade de trabalhar com pessoas, comunicar, compreender suas atitudes e motivações e liderar grupos de pessoas.
- *Habilidade conceitual*: Consiste na capacidade de compreender a complexidade da organização como um todo e o ajustamento do comportamento de suas partes. Essa habilidade permite que a pessoa se comporte de acordo com os objetivos da organização total e não apenas de acordo com os objetivos e as necessidades de seu departamento ou grupo imediato. É muito importante para o nível institucional.

A combinação dessas habilidades é importante para o gestor. Na medida em que se sobe para os níveis mais elevados na organização, diminui a necessidade de *habilidades técnicas*, enquanto aumenta a necessidade de *habilidade conceitual*. Os níveis inferiores requerem considerável *habilidade técnica* dos supervisores para lidar com os problemas operacionais e concretos da organização.

“As organizações desejam profissionais de Administração com as seguintes características: Capacidade de identificar prioridades; Capacidade de

operacionalizar ideias; Capacidade de delegar funções; Habilidade para identificar oportunidades; Capacidade de comunicação, redação e criatividade; Capacidade de trabalho em equipe; Capacidade de liderança; Disposição para correr riscos e responsabilidade; Facilidade de relacionamento interpessoal; Domínio de métodos e técnicas de trabalho; Capacidade de adaptar-se a normas e procedimentos; Capacidade de estabelecer e consolidar relações; Capacidade de subordinar-se e obedecer à autoridade.” (Meireles, 2003, p. 34)

O trabalho do gestor em qualquer organização – seja ele um supervisor de primeira linha ou o dirigente máximo da organização – é essencialmente o mesmo. Nesse sentido, não há uma distinção básica entre diretores, gerentes, chefes, ou supervisores, como gestores. Qualquer que seja a posição ou nível que ocupe, o Gestor alcança resultados através da efetiva cooperação dos subordinados. A tarefa de gerir se aplica a qualquer tipo ou tamanho de organização, seja ela uma grande indústria, uma cadeia de supermercados, uma escola, clube, hospital ou prestadora de serviços de consultoria. Toda organização, seja ela industrial ou prestadora de serviços, precisa ser gerida para alcançar seus objetivos com a maior eficiência e economia de ação de recursos.

Tabela 2 - As principais Teorias Administrativas e seus Principais Enfoques.

As principais teorias administrativas e seus principais enfoques		
ÊNFASE	TEORIAS ADMINISTRATIVAS	PRINCIPAIS ENFOQUES
nas Tarefas	Administração Científica	Racionalização do trabalho no nível operacional
na Estrutura	Teoria Clássica Teoria Neoclássica	Organização formal. Princípios gerais da Administração. Funções do Administrador.
	Teoria Burocrática	Organização formal burocrática. Racionalidade do Administrador.
	Teoria Estruturalista	Múltipla abordagem: Organização formal e informal.

		Análise intra-organizacional e análise inter-organizacional
nas Pessoas	Teoria de Relações Humanas	Organização Informal. Motivação, liderança, comunicações e dinâmica de grupo.
	Teoria do Comportamento Organizacional	Estilos de Administração. Teoria das decisões. Integração dos objetivos organizacionais e individuais.
	Teoria do Desenvolvimento Organizacional	Mudança organizacional planejada. Abordagem do sistema aberto
no Ambiente	Teoria Estruturalista	Análise intra-organizacional e análise ambiental. Abordagem de sistema aberto.
	Teoria da Contingência	Análise ambiental (imperativo ambiental). Abordagem de sistema aberto.
na Tecnologia	Teoria da Contingência	Administração da tecnologia (Imperativo tecnológico)

Fonte: Chiavenato (2006, p. 26)

4.3 Antecedentes históricos da gestão

Segundo Chiavenato (2014), a história da gestão não é recente. A gestão se desenvolveu com uma lentidão impressionante. Somente a partir do século XX é que ela surgiu e apresentou um desenvolvimento de notável pujança e inovação. Nos dias de hoje, a sociedade típica dos países desenvolvidos é uma sociedade pluralista de organizações, na qual a maior parte das obrigações sociais (como a produção de bens ou serviços em geral) é confiada a organizações (como indústrias, universidades e escolas, hospitais, comércio, comunicações, serviços públicos etc.) que são geridas por dirigentes para ser tornar mais eficientes e eficazes. No final do século XIX, contudo, a sociedade era completamente diferente. As organizações eram poucas e pequenas: predominavam as pequenas oficinas, artesãos independentes,

pequenas escolas, profissionais autônomos (como médicos, advogados que trabalhavam por conta própria), o lavrador, o armazém da esquina etc. Apesar de o trabalho sempre ter existido na história da humanidade, a história das organizações e de sua gestão é um capítulo que teve seu início há pouco tempo.

4.4 Influência dos Filósofos

Maximiano (2007), diz que a Administração recebeu influência da Filosofia desde os tempos da Antiguidade. O filósofo grego Sócrates (470 a.C.-339 a.C.), em sua discussão com Nicomaquides, expõe seu ponto de vista sobre a Administração como uma habilidade pessoal separada do conhecimento técnico e da experiência.

Platão (429 a.C.-347 a.C.), filósofo grego, discípulo de Sócrates, analisou os problemas políticos e sociais decorrentes do desenvolvimento social e cultural do povo grego. Em sua obra, A República, expõe a forma democrática de governo e de Gestão dos negócios públicos.

Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.), discípulo de Platão, deu o impulso inicial a Filosofia, Cosmologia, Nosologia, Metafísica, Lógica e Ciências Naturais, abrindo as perspectivas do conhecimento humano. No livro Política, sobre a organização do Estado, distingue as três formas de Gestão Pública:

1. Monarquia ou governo de um só (que pode redundar em tirania).
2. Aristocracia ou governo de uma elite (que pode descambar em oligarquia).
3. Democracia ou governo do povo (que pode degenerar em anarquia).

Durante os séculos que vão da Antiguidade ao início da Idade Moderna, a Filosofia voltou-se para uma variedade de preocupações distanciadas dos problemas administrativos.

Francis Bacon (1561-1626), filósofo e estadista inglês e fundador da Lógica Moderna baseada no método experimental e indutivo, mostra a preocupação prática de se separar experimentalmente o que é essencial do que é acidental ou acessório. Bacon antecipou-se ao princípio conhecido em Administração como princípio da prevalência do principal sobre o acessório.

Renê Descartes (1596-1650), filósofo, matemático e físico francês, considerado o fundador da Filosofia Moderna, criou as coordenadas cartesianas e deu impulso a Matemática e à Geometria da época. Na Filosofia, celebrou-se pelo livro *O Discurso do Método*, no qual descreve seu método filosófico denominado método cartesiano, cujos princípios são:

1. *Princípio da Dúvida Sistemática ou da Evidência*: Consiste em não aceitar como verdadeira coisa alguma enquanto não se souber com evidência – clara e distintamente – aquilo que é realmente verdadeiro. Com essa dúvida sistemática evita-se a prevenção e a precipitação, aceitando-se apenas como certo o que seja evidentemente correto.
2. *Princípio da Análise ou de decomposição*: Consiste em dividir e decompor cada dificuldade ou problema em tantas partes quantas sejam possíveis e necessárias à sua adequação e solução e resolvê-las cada uma, separadamente.
3. *Princípio da Síntese ou Composição*: Consiste em conduzir ordenadamente nossos pensamentos e nosso raciocínio, começando pelos objetivos e assuntos mais fáceis e simples de se conhecer, para passarmos gradualmente aos mais difíceis.
4. *Princípio da Enumeração ou da Verificação*: Consiste em fazer recontagens, verificações e revisões tão gerais que se fique seguro de nada haver omitido ou deixado à parte.

Vários princípios da Administração, como a divisão do trabalho, da ordem e do controle, estão contidos nos princípios cartesianos.

Thomas Hobbes (1588-1679), filósofo político inglês, defende o governo absoluto em função de sua visão pessimista da humanidade. Na ausência do governo, os indivíduos tendem a viver em guerra permanente e conflito interminável para obtenção de meios de subsistência. No livro *Leviatã*, assinala que o povo renuncia a seus direitos naturais em favor de um gestor público, que investido de poder a ele conferido, impõe a ordem, organiza a vida social e garante a paz.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) desenvolve a teoria do Contrato Social: o Estado surge de um acordo de vontades. Contrato Social é um acordo entre os membros de uma sociedade pela qual reconhecem a autoridade igual sobre todos de um regime político,

governante ou de um conjunto de regras. Rousseau assevera que o homem é por natureza bom e afável e a vida em sociedade o deturpa.

Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895) propõe uma teoria da origem econômica do Estado. O poder político e do Estado nada mais é do que o fruto da dominação econômica do homem pelo homem. O Estado vem a ser uma ordem coativa imposta por uma classe social exploradora. No Manifesto Comunista, afirmam que a história da humanidade é uma história da luta de classes. Homens livres e escravos, patrícios e plebeus, nobres e servos, mestres e artesãos, em uma palavra, exploradores e explorados, sempre mantiveram uma luta, oculta ou manifesta. Marx afirma que os fenômenos históricos são o produto das relações econômicas entre os homens.

4.5 Influência da Organização da Igreja Católica

Ainda conforme Chiavenato (2009), através dos séculos, as normas administrativas e os princípios de organização pública foram se transferindo das instituições dos Estados (como era o caso de Atenas, Roma, etc.) para instituições da Igreja Católica e da organização militar. Essa transferência se fez lentamente porque a unidade de propósitos e objetivos – princípios fundamentais na organização eclesiástica e militar – nem sempre é encontrada na ação política que se desenvolvia nos Estados, movida por objetivos contraditórios de cada partido, dirigente ou classe social.

Conforme Maximiano (2007), ao longo dos séculos, a Igreja Católica estruturou sua organização como uma hierarquia de autoridade. A organização hierárquica da Igreja é tão simples e eficiente que sua enorme organização mundial pode operar sob o comando de uma só cabeça executiva: O Papa, cuja autoridade coordenadora lhe foi delegada de forma mediata por uma autoridade divina superior. A estrutura da organização eclesiástica serviu de modelo para as organizações que, ávidas de experiências bem-sucedidas, passaram a incorporar os princípios e as normas administrativas utilizadas pela Igreja Católica.

4.6 Influência da Organização Militar

A organização militar influenciou o aparecimento das teorias da Administração. A organização linear tem suas origens na organização militar dos exércitos da Antiguidade e da época medieval, o princípio da unidade de comando (pelo qual cada subordinado só pode ter

um superior) é o núcleo das organizações militares. A escala hierárquica – ou seja, os escalões hierárquicos de comando com graus de autoridade e responsabilidade – é um aspecto típico da organização militar utilizado em outras organizações. Como o passar dos tempos, na medida em que o volume de operações militares aumenta, cresce também a necessidade de se delegar autoridade para os níveis mais baixos da organização militar. Ainda na época de Napoleão (1769-1821), cada general, ao chefiar seu exército, cuidava da totalidade do campo de batalha. Com as guerras de maior alcance e de âmbito continental, o comando das operações exigiu novos princípios de organização e um planejamento e controle centralizados em paralelo com operações descentralizadas, ou seja, passou-se à centralização do comando e à descentralização da execução.

O conceito de hierarquia na organização militar é tão antigo quanto à própria guerra. O estado-maior formal como um quartel-general apareceu em 1665 como a Marca de Bradeburgo, precursor do exército prussiano.

Outra contribuição da organização militar é o princípio de direção, que preceitua que todo soldado dever saber perfeitamente o que se espera dele e aquilo que ele deve fazer. Mesmo Napoleão, o general mais autocrata da história militar, nunca deu uma ordem sem explicar o seu objetivo e certificar-se de que o haviam compreendido corretamente, pois estava convencido de que a obediência cega jamais leva a uma execução inteligente.

O general prussiano Karl von Clausewitz (1780-1831) é considerado o pai do pensamento estratégico. No início do século XIX, escreveu um tratado sobre a guerra e sobre como administrar os exércitos em períodos de guerra. Definiu a guerra como uma continuação da política por outros meios. A guerra sempre fora um jogo. Embora cruel e destruidora, um pecado, a guerra sempre constituiu uma instituição normal da sociedade humana e um instrumento racional da política. Clausewitz considerada a disciplina um requisito básico para uma boa organização. Para ele, a organização requer um cuidadoso planejamento, no qual as decisões devem ser científicas e não apenas intuitivas. O Gestor deve aceitar a incerteza e planejar de maneira a minimizar seus efeitos.

4.7 Influência da Revolução Industrial

Maximiano (2007) diz: com a invenção da máquina a vapor por James Watt (1736-1819) e sua aplicação à produção, surgiu uma nova concepção de trabalho que modificou completamente a estrutura social e comercial da época, provocando profundas e rápidas

mudanças na ordem econômica, política e social que, em um lapso um século, foram maiores do que as mudanças ocorridas em todo o milênio. É a chamada Revolução Industrial, que se iniciou na Inglaterra e que pode ser dividida em duas épocas distintas:

1780 a 1860: 1 Revolução Industrial ou revolução do carvão e do ferro.

1860 a 1914: 2 Revolução Industrial ou do aço e da eletricidade.

A Revolução Industrial alcançou todo o seu ímpeto a partir do século XIX. Ela surgiu como uma bola de neve em aceleração crescente. A primeira Revolução Industrial passou por quatro fases:

1. *Mecanização da indústria e da agricultura*, fins do século XVIII, como a máquina de fiar (inventada pelo inglês Hargreaves em 1767), do tear hidráulico (inventado por Arkwright em 1769), do tear mecânico (criado por Cartwright em 1785) e do descaroçador de algodão (criado por Whitney em 1792), que substituíram o trabalho do homem e da força motriz muscular do homem, do animal ou da roda de água. Eram máquinas grandes e pesadas, mais com incrível superioridade sobre os processos manuais de produção da época. O descaroçador de algodão trabalhava mil libras de algodão, enquanto, no mesmo tempo, um escravo conseguia trabalhar apenas cinco libras.

2. *A aplicação da força motriz à indústria*. A força elástica do vapor descoberta por Denis Papin no século XVII ficou sem aplicação até 1776, quando Watt inventou a máquina a vapor. Com a aplicação do vapor às máquinas, iniciam-se grandes transformações nas oficinas (que se converteram em fábricas), nos transportes, nas comunicações e na agricultura.

3. *O desenvolvimento do sistema fabril*. O artesão e sua pequena oficina patronal desapareceram para ceder lugar ao operário e às fábricas e usinas baseadas na divisão do trabalho. Surgem novas indústrias em detrimento da atividade rural. A migração de massas humanas das áreas agrícolas para as proximidades das fábricas provoca a urbanização.

4. *Um espetacular aceleração dos transportes e das comunicações*. A navegação a vapor surgiu com Robert Fulton (1807) e logo depois as rodas propulsoras foram substituídas por hélices. A locomotiva a vapor foi aperfeiçoada por Stephenson, surgindo a primeira estrada de ferro na Inglaterra (1825) e logo depois nos Estados Unidos em (1829) e no Japão em (1832). Esse novo meio de transporte propagou-se vertiginosamente. Outros meios de comunicação apareceram com rapidez surpreendente: Morse inventa o telégrafo elétrico (1835), surge o selo postal na Inglaterra em (1840), Graham Bell inventa o telefone (1876). Já se esboçam os primeiros sintomas do enorme desenvolvimento econômico, social, tecnológico e industrial e as profundas transformações e mudanças que ocorreriam com uma velocidade maior.

A partir de 1860, a Revolução Industrial entrou em sua segunda fase: a segunda Revolução Industrial, provocada por três fatos importantes: o aparecimento do processo de fabricação do aço (1856); o aperfeiçoamento do dínamo (1873) e a invenção do motor de combustão interna (1873) por Daimler.

As características da segunda Revolução Industrial são as seguintes:

1. Substituição do ferro pelo aço como material industrial básico.
2. Substituição do vapor pela eletricidade e derivados do petróleo como fontes de energia.
3. Desenvolvimento da maquinaria automática e da especialização do trabalhador.
4. Crescente domínio da indústria pela ciência.
5. Transformações radicais nos transportes e nas comunicações. As vias férreas são ampliadas. A partir de 1880, Daimler e Benz constroem automóveis na Alemanha, Dunlop aperfeiçoa o pneumático em 1888 e Henry Ford inicia a produção do seu modelo “T” em 1908. Em 1906, Santos Dumont faz a primeira experiência com o avião.

6. Desenvolvimento de novas formas de organização capitalista. As firmas de sócios solidários – formas típicas de organização comercial cujo capital provinha dos lucros auferidos (capitalismo industrial), e que tomavam parte ativa na direção dos negócios – deram lugar ao chamado capitalismo financeiro, que tem quatro características principais:

- a) Dominação da indústria pelas inversões bancárias e instituições financeiras e de crédito, como na formação da United States Steel Corporation, em 1901, pela J. P. Morgan.
- b) Formação de imensas acumulações de capital, provenientes de trustes e fusões de empresas;
- c) Separação entre a propriedade particular e a direção das empresas.
- d) Aparecimento das Holding Companies para coordenar e integrar negócios.
7. Expansão da industrialização desde a Europa até o Extremo Oriente.

A calma produção do artesanato – que os operários se conheciam e eram organizados em corporações de ofício regidas por estatutos -, foi substituída pelo regime de produção por meio de máquinas, dentro de grandes fábricas. Em função disso, houve uma súbita transformação provocada por dois aspectos, a saber:

1. *Transferência da habilidade do artesão para a máquina*, para produzir com maior rapidez, em maior quantidade e com melhor qualidade, permitindo a redução nos custos de produção.

2. *Substituição da forma do animal ou do músculo humano pela potência da máquina a vapor* (e depois pelo motor), permitindo maior produção e economia.

Lacombe (2003), diz que foi rápido e intenso fenômeno da maquinização das oficinas provocou fusões de pequenas oficinais, que passaram a integrar outras maiores e que, aos poucos, foram crescendo e se transformando em fábricas. O operário foi substituído pela máquina nas tarefas em que se podia automatizar e acelerar pela repetição. Com o aumento dos mercados, decorrente da redução de preços e popularização dos produtos, as fábricas passaram a exigir grandes contingentes humanos. A mecanização do trabalho levou à divisão do trabalho e à simplificação das operações, substituindo os ofícios tradicionais por tarefas semi-automatizadas e repetitivas, que podiam ser executadas com facilidade por pessoas sem qualificação e com facilidade de controle. A unidade doméstica de produção – a oficina e o artesanato em família – desapareceu com a súbita e violenta competição, surgindo um enorme contingente de operários nas fábricas trabalhando juntos durante jornadas diárias de trabalho que se estendiam por 12 ou 13 horas em condições perigosas e insalubres, provocando acidentes e doenças em larga escala.

No período em que a intensa migração de mão-de-obra se deslocava dos campos agrícolas para os centros industriais, surge um surto acelerado e desorganizado de urbanização. No momento em que o capitalismo se solidifica, cresce o tamanho de uma nova classe social: O proletariado. O baixo padrão de vida, a promiscuidade nas fábricas e os riscos de graves acidentes e ao longo período de trabalho em conjunto proporcionou uma interação estreita entre os trabalhadores e uma crescente conscientização da precariedade das condições de vida e de trabalho e da exploração por uma classe social economicamente favorecida. A tensão entre a classe operária e os proprietários de indústrias não tardaram a aparecer. Alguns países passaram a intervir em alguns aspectos das relações entre operários e fábricas, baixando leis trabalhistas. Em 1812, o governo inglês sanciona uma lei protegendo a saúde dos trabalhadores nas indústrias têxteis e a fiscalização de seu cumprimento passou a ser feita voluntariamente pelos pastores protestantes e juízes locais. Outras leis esparsas são impostas aos poucos, na medida em que os problemas vão se agravando.

A organização e a empresa moderna nasceram com a Revolução Industrial graças a vários fatores, como:

- a) A ruptura das estruturas corporativas da Idade Média.
- b) O avanço tecnológico e a aplicação dos progressos científicos à produção, a descoberta de novas formas de energia e a enorme ampliação de mercados.

- c) A substituição do tipo artesanal por um tipo industrial de produção.

4.8 A Influência dos Economistas Liberais

Conforme Chiavenato (2014), a partir do século XVIII desenvolveu-se uma variedade de teorias econômicas centradas na explicação dos fenômenos empresariais (microeconômicos) e baseada em dados empíricos, ou seja, na experiência cotidiana e nas tradições do comércio da época. Ao término do século XVIII, os economistas clássicos liberais conseguem aceitação de suas teorias. Essa reação para o liberalismo culmina com a ocorrência da Revolução Francesa. As ideias liberais decorrem do direito natural: a ordem natural é a ordem mais perfeita. Os bens naturais, sociais e econômicos são os bens que possuem caráter eterno. Os direitos econômicos humanos são inalienáveis e existe uma harmonia preestabelecida em toda a coletividade de indivíduos. Segundo o liberalismo, a vida econômica deve afastar-se da influência estatal, pois o trabalho segue os princípios econômicos e a mão-de-obra está sujeita às mesmas leis da economia que regem o mercado de matérias-primas ou comércio internacional. Os operários, contudo, estão à mercê dos patrões, que são os donos dos meios de produção. A livre concorrência é o postulado principal do liberalismo econômico.

As ideias básicas dos economistas clássicos liberais constituem os agentes iniciais do pensamento administrativo dos nossos dias. Adam Smith (1723-1790) é o fundador da economia clássica, cuja ideia central é a competição. Embora os indivíduos ajam apenas em proveito próprio, os mercados em que vigora a competição funcionam espontaneamente, de modo a garantir (por algum mecanismo abstrato que Smith chamava de mão invisível que governa o mercado) a alocação mais eficiente dos recursos e da produção, sem que haja excesso de lucros. Por essa razão, o papel econômico do governo (além do básico, que é garantir a lei e a ordem) é a intervenção na economia quando o mercado não existe ou quando não ocorre competição livre. Smith já visualizava o princípio da especialização dos operários em uma manufatura de agulhas e já enfatizava a necessidade de se racionalizar a produção. O princípio da especialização e o princípio da divisão do trabalho aparecem em referências em seu livro *A Riqueza das Nações*, publicado em 1776. Para Adam Smith, a origem da riqueza das nações reside na divisão do trabalho e na especialização das tarefas, preconizando o estudo dos tempos e movimentos que, mais tarde, Taylor e Gilbreth iriam desenvolver com a base fundamental da Administração Científica. Adam Smith reforçou a importância do planejamento e da organização dentro das funções da Administração.

4.9 Gestão Pública

Segundo Spagnol (2004), as Cidades-Estados da Grécia antiga aplicavam tributos indiretos sobre produtos de consumo. Respeitando o princípio fundamental da liberdade individual, evitava-se a aplicação de impostos diretos, sendo adotadas as liturgias, que eram contribuições para financiamento de festas e construção de monumentos públicos. A tributação direta sobre os cidadãos passou a ser ordinária como o advento da expansão das guerras, instituindo assim a *eisphora*, o imposto extraordinário de guerra.

Por sua vez, Brasil (2010) ratifica a imposição de impostos de guerra por ocasião da Idade Média, após a era do feudalismo, os Estados foram se organizando até que fosse padronizado mundialmente o seu conceito, tal como se descreve a seguir.

Castro (2008, p.11) complementa: “O estado visa ao bem comum do povo situado em determinado território”.

“A origem constitucional do estado remonta a 1215 na Inglaterra, quando os barões obrigaram o rei João Sem Terra a assinar a magna carta, jurando-lhe obediência e aceitando a limitação de seus poderes. [...] No século XVII, a revolução Inglesa consagra a supremacia do parlamento como órgão legislativo. A ideia era de que o Estado deveria possuir “um governo de leis, não de homens” (Castro, 2008, p. 12)

Castro (2008) cita os componentes do Estado Constitucional, que seriam basicamente quatro, a saber: a confirmação da supremacia do indivíduo; a necessidade de limitação do poder dos governantes; a busca da racionalização do poder e a separação dos poderes.

De acordo com Brasil (2000), a operacionalização das políticas públicas municipais se dá através da execução direta, ou seja, utilizando-se da estrutura da administração organizadamente dividida em secretarias que representam as funções de governo ou de forma indireta, através autarquias, fundações, empresas estatais dependentes, organizações não governamentais e empresas que prestam serviços públicos como concessionárias. Quando a Administração Pública não tem meios para executar uma obra ou fornecer algum produto ou serviço à sociedade, ela terceiriza o fornecimento ou a realização do serviço, mas ainda assim é uma execução direta, pois é a Administração Pública que paga diretamente ao fornecedor. As autarquias, a exemplo do departamento de água e esgoto e fundação municipal de cultura, representam a Administração Pública Indireta, pois recebem transferências da Administração Direta e administram tais recursos. Essas transferências são utilizadas na aquisição de bens de consumo, bens de natureza permanente e serviços para a satisfação das necessidades coletivas ligadas à missão institucional da Administração Direta.

Nesta seara, Castro (2008) simplifica bem a atribuição de cada agente público e político:

Governo [...] significa autoridade, poder de direção, que preside a vida do Estado e provê as necessidades coletivas. [...] Administração Pública é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral. [...] o governo age independentemente, enquanto, a Administração o faz de maneira hierarquizada (Castro, 2008, p. 1617)

4.10 Gestão Pública no Brasil

A Administração pública brasileira passou efetivamente para a nova gestão pública a partir da década de 90; importante informar que houve alguns resquícios iniciados no governo de Getúlio Vargas, no final dos anos 30. Essa corrente de foco gerencial abraça a profissionalização da burocracia, o desenho organizacional, os processos organizacionais e a prestação de contas (Bresser-Pereira, 1995; Bresser-Pereira, 2004).

Para Caiden (1998), o profissionalismo na esfera pública se resume num conjunto de normas, padrões, valores éticos e competências para a gestão do que é público, responsabilizando o servidor público pelos seus serviços prestados à população.

A atuação do governo brasileiro, conforme Farias e Gaetani (2002), quanto à profissionalização se referem a:

- a) A institucionalização do princípio do mérito nas políticas de recrutamento, seleção e promoção de funcionários;
- b) O gerenciamento informado da força de trabalho do setor público bem como de suas necessidades de alocação e dimensionamento;
- c) A gestão integrada dos aspectos organizacionais, financeiro e de pessoal envolvidos na implementação de uma política de recursos humanos;
- d) A realização de investimentos sistemáticos e em larga escala em recursos humanos através da promoção de programas de capacitação orientados para dirigentes, quadros de carreira e empregados públicos em geral e;
- e) A adoção generalizada de mecanismos de avaliação de desempenho vinculado a remuneração diferenciada a resultados satisfatórios.

Entretanto, Paula (2005) ressalta algumas deficiências dessa corrente: dimensões estruturais são priorizadas ao invés das sociais, centralização das tomadas de decisões, falta de

estímulo à participação social, modelo centrado no mercado e não elaborado no país, sendo necessária adaptação.

Quadro 1 – Correntes da Administração Pública

	Antiga Administração Pública	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Princípios Teóricos e Epistemológicos	Teoria política e social intensificada por ciência social ingênua	Teoria econômica, diálogo mais sofisticado, baseado na ciência social positivista	Teoria democrática com várias linhas de conhecimento, incluindo positivista, interpretativa e pensamento crítico
Racionalidade predominante e modelos de comportamento humano	Modelo de racionalidade restrito ao “homem administrativo”	Racionalidade técnica e econômica, caracterizada pelo “homem econômico”	Racionalidade estratégica, múltiplos tipos de racionalidade (política, econômica e racional
Concepções de interesse público	O interesse público é politicamente definido como o exposto nas leis	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais	O interesse público é um resultado do diálogo sobre valores compartilhados
A quem os servidores respondem	Clientes e constituintes	Consumidores	Cidadãos
Papel do Governo	“Remar” (estruturar e implementar políticas focando num único objetivo político pré-definido)	“Guiar” (atuando como catalisador para liberar as forças do mercado)	“Servir” (negociar e intermediar os interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores compartilhados)
Mecanismos de alcance dos objetivos políticos	Programas administrativos executados por meio de órgãos do governo	Criação de mecanismos e estruturas de incentivo para alcançar objetivos políticos por meio da atuação de órgãos privados e organizações sem fins lucrativos	Criação de coalizão entre órgãos públicos, privados e organizações sem fins lucrativos para satisfazer necessidades mutuamente existentes

Abordagem da Accountability	Hierárquica: administradores públicos respondem aos políticos eleitos democraticamente	Orientada para o mercado: o acúmulo dos interesses pessoais irá resultar nos resultados desejados por um grupo de cidadãos (ou consumidores)	Multifacetada: servidores públicos devem respeitar a lei, os valores da comunidade, as normas políticas, os padrões profissionais, e os interesses dos cidadãos
Discrição administrativa	Discrição limitada permitida por oficiais administrativos	Ampla discrição para permitir alcance dos objetivos empreendedores	Discrição necessária, porém restrita e responsável
Suposta estrutura organizacional	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade ordenada de cima para baixo	Organizações públicas descentralizada com controle primário de determinados órgãos públicos	Estruturas colaborativas com lideranças compartilhadas interna e externamente
Supostas bases de motivação dos servidores públicos	Pagamentos, benefícios e proteção	Espírito empreendedor, desejo ideológico de reduzir o tamanho do governo	Serviço público, desejo de contribuir para a sociedade

Fonte: Denhardt e Denhardt (2000, p.554)

4.11 A avaliação da gestão pública

Segundo Santos e Cardoso (2001, p.5), as tendências no campo das reformas administrativas nos últimos quinze anos apontam o uso da avaliação como instrumento para o aperfeiçoamento da gestão governamental, o aumento da eficiência e a ampliação do controle social como respostas aos desafios que se colocam para a administração pública em todos os seus níveis: atender de forma eficiente, rápida e satisfatória às demandas crescentes e diferenciadas vindas tanto da sociedade quanto de órgãos do próprio sistema. Nessas quase duas décadas, tem-se exigido das instituições governamentais uma atuação mais parecida com a de organizações privadas, no sentido de ter compromissos e responsabilidades perante os contribuintes (equiparados aos “acionistas” das empresas privadas); por sua vez, os contribuintes têm exigido que o dinheiro que “investem” no governo local seja mais bem gerenciado e despendido.

A avaliação de desempenho de instituições públicas vem assumindo relevância no processo de políticas públicas. Os países que lideraram as primeiras iniciativas de reforma do Estado de inspiração “pós-burocrática” ou gerencial nos anos de 1970/1980 consideraram (e continuam considerando) a avaliação não como uma etapa, mas como um ciclo de políticas públicas. Em países menos desenvolvidos, a avaliação também adquire relevância, especialmente em função do papel indutor de organismos internacionais, como o Banco Mundial, na implementação de reformas no serviço público.

Segundo o Banco Mundial (2013), um elemento chave das organizações bem sucedidas é a sua habilidade de aprender com a experiência e de reagir ao mercado ou às demandas dos clientes, e a capacidade de absorver informações, de ajustar o desempenho e de adaptar-se ao ambiente. Essas características tornam-se vitais tanto para os governos quanto para as instituições privadas num ambiente determinado cada vez mais pelas pressões da opinião pública e pelas demandas da sociedade por eficiência e capacidade de resposta.

A capacidade de avaliação pode desempenhar um papel decisivo em quatro áreas principais na gestão pública de um município:

- a) no diagnóstico inicial: a partir do cenário em que se encontra, definir as diretrizes para a formulação do tipo de política pública necessário;
- b) no processo decisório: apresentar alternativas de ação, avaliando custos e benefícios das políticas públicas adotadas, ajudando a identificar o que funciona e o que não funciona;
- c) durante a implementação: o monitoramento dos resultados obtidos ao longo do processo permite que o gestor “pilote” a política, efetuando os ajustes que se façam necessários, devido a mudanças no cenário;
- d) ao término da política, avaliam-se os resultados obtidos em relação ao que se esperava inicialmente. Dessa tarefa, pode-se descobrir causas do insucesso, aperfeiçoar a alocação dos recursos no processo orçamentário, além de auxiliar a alocação eficiente dos recursos arrecadados. Quando se avalia o impacto das políticas (avaliação *ex post*), abrem-se oportunidades de aperfeiçoamento de programas e projetos de investimento, ampliando a responsabilização do gestor e contribuindo para uma cultura orientada para o desempenho nas agências e para o desenvolvimento de critérios direcionados à aplicação de recursos.

Uma das ferramentas mais utilizadas para o desenvolvimento desse tipo de gestão é a mensuração e a avaliação do desempenho institucional por meio de um conjunto de indicadores-chave. Um sistema de informação regular sobre gestão de desempenho abre a possibilidade de maior eficiência na alocação de recursos físicos, humanos e financeiros; incrementa autonomia e responsabilidade dos gestores, pois estes contarão com bases sustentáveis de informação para a tomada de decisões e, do ponto de vista central, ajuda a melhorar os sistemas de controle sobre os serviços públicos.

Santos compreende indicador como “uma construção teórica, um símbolo que deve conferir clareza e precisão à linguagem dos atores envolvidos no planejamento, na execução e na supervisão de um programa.” (Santos & Cardoso, 2001; p. 8)

Da expectativa dos servidores, a existência de indicadores, metas e avaliações de desempenho institucional permite vincular as tarefas que estes desenvolvem ao alcance de resultados tangíveis e benefício da comunidade, aumentando, assim, os níveis de satisfação e realização em seu trabalho.

A adoção de um sistema de gestão, que avalie permanentemente a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços prestados à comunidade tem um enorme potencial como ferramenta para melhorar a gestão pública. As organizações públicas devem cumprir seus objetivos ao menor custo possível e definir critérios de eficiência na avaliação dos resultados. Longe de se descuidar da missão a cumprir, isto contribui para o reforço do objetivo de alcançar a máxima eficiência no uso dos recursos fiscais.

A utilização de indicadores de desempenho nas instituições públicas apresenta algumas vantagens. Do ponto de vista organizacional:

- a) Possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho da instituição por meio da avaliação de seus principais programas e/ou departamentos.
- b) Induz um processo de transformações estruturais e funcionais que permite eliminar inconsistências entre a missão da organização, sua estrutura e seus objetivos prioritários.
- c) Apoia o processo decisório de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos.
- d) Melhora a coordenação da organização com seus dirigentes, estendendo o processo até a discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos com estes.

- e) Apoia a introdução de sistema de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto institucionais como individuais.
- f) Gera maior grau de confiabilidade da gestão institucional, permitindo eliminar trâmites desnecessários nesse novo contexto.

Do ponto de vista do gestor público, por sua vez:

- a) Melhora o processo decisório: oferece aos gestores públicos a informação necessária para bem desempenhar suas funções de controle da máquina pública;
- b) Permite a avaliação do desempenho da gestão: “liga” o desempenho individual (de secretários ou responsáveis por projetos) ao desempenho organizacional e aos aspectos de gestão de pessoas, além de motivar os servidores;
- c) Probabilidade de responsabilização dos gestores a cargo dos projetos;
- d) Possibilita a participação dos cidadãos: relatórios periódicos e transparentes do desempenho da gestão podem estimular o público a ter mais interesse pelos serviços públicos oferecidos pelas diferentes esferas e níveis de governo, além de encorajar os servidores públicos a prestar serviços de melhor qualidade;
- e) Promove maior objetividade ao discurso cívico: torna as deliberações públicas sobre a oferta dos serviços públicos mais objetivas, baseadas em fatos e mais específicas.

Uma vez que os indicadores de desempenho sejam desenvolvidos, devem ser interpretados e avaliados. Sabendo que o desempenho de uma instituição é um conceito relativo e, por isso mesmo, não pode ser avaliado em relação a um padrão, sugerem-se três bases de comparação:

- a) Em relação ao desempenho da instituição no tempo, nos anos anteriores.
- b) Em relação ao desempenho de seus pares, ou instituições similares ou comparáveis.
- c) Em relação ao que foi planejado ou orçamentado para um período determinado.

Em que pese a importância de instrumentos de avaliação, todavia, ainda se vê em muitos países a dificuldade de se instalar uma cultura de avaliação, como informa o Banco Mundial: a construção de sistemas de monitoramento e avaliação de desempenho requerem o

emprego maciço de recursos físicos, materiais, financeiros, tecnológicos e humanos (o que, nesses países, por definição, não se encontra em abundância) e o uso dos resultados das avaliações de desempenho na formulação de políticas e na alocação de recursos, quando se logra construir tais sistemas, é ainda incipiente. O próprio receio quanto aos resultados da avaliação e a sensibilidade às críticas oriundas dos resultados desfavoráveis acaba por inibir a avaliação, impedindo que seja ampla a cultura da avaliação.

O Banco Mundial (2013) assinala a ocorrência de alguns problema comuns, especialmente nos países em desenvolvimento, tais como o diminuído interesse e o comprometimento dos níveis políticos com a função de avaliação, que daí se espalha ao nível burocrático; a insuficiência de mecanismos para tornar operacionais os resultados das avaliações, especialmente a inexistência de vinculação institucional entre os responsáveis pela avaliação e avaliados; a maior preocupação com a formulação e a implementação de programas e projetos do que com seu desempenho ou conclusão; o baixo envolvimento dos órgãos de avaliação com projetos financiados com recursos externos; a reduzida atenção com a objetividade e independência da avaliação e com sua qualidade e tempestividade; o alto custo da avaliação e o pouco acesso a métodos de avaliação de menor custo; e a insuficiência de pessoal qualificado para a tarefa de avaliar. Apesar disso, o experimento aponta para alguns fatores de sucesso para o desenvolvimento de um sistema de avaliação, tais como o papel de um ministério ou agência que lidere, suporte e encoraje o processo. Respeitável também, é o grau de independência das avaliações e performance das instituições públicas, a fim de se evitar sua captura pela própria burocracia avaliada.

Segundo Lubambo (2002), a qualidade do desempenho na gestão pública está relacionada a fatores estratégicos no provimento dos serviços, tornando-se desta forma uma relevante área temática no estudo da governabilidade.

Assim, a avaliação e identificação das melhores práticas de gestão pública são ferramentas úteis, destinada ao auxílio dos gestores no cumprimento dos objetivos sociais, e permitem que a sociedade acompanhe a execução das metas do governo.

4.12 Gestão Pública versus Gestão Privada: Diferenças e semelhanças

Afinal, o que difere a gestão pública da gestão privada? O que impede que o gestor público atue da mesma forma que o gestor de uma empresa privada? Quais são as efetivas razões da constantemente referenciada ineficiência da Gestão Pública? Porque os órgãos e entidades da administração pública não são gerenciados com a mesma eficiência de uma empresa privada?

Tais respostas, no entanto, são construções particulares, eis que envolvem significativa parcela de subjetividade. Cumpre assinalar de início que a ineficiência administrativa não é prerrogativa exclusiva dos órgãos e entidades da Administração pública. No âmbito privado, ambiente sabiamente mais competitivo, existem empresas como práticas tão ou mais ineficientes, a chegar, inclusive às raias do amadorismo gerencial. Neste contexto, a análise das especificidades que cercam a Administração pública reque a abordagem de alguns elementos conceituais básicos, tais como a noção de poder/dever do gestor Público e suas consequências.

Por se tratar de gestão pública, fundamentalmente em razão do denominado princípio da legalidade, o gestor público deve estar sempre sujeito aos ditames da lei. Diz-se, pois que o poder do gestor público é, em verdade, um poder-dever.

Assim, o gestor público não só pode fazer que a lei o autoriza, mas tem o dever de fazê-lo. Em síntese, ao passo que na gestão de uma empresa privada, o gestor pode fazer tudo o que a lei não proíbe, todavia, na esfera pública, de forma oposta, o gestor público pode e deve fazer somente o que a lei permitir. A gestão pública, portanto, está restrita aos ditames legais – o que se denomina princípio da legalidade administrativa.

4.13 Princípios da Gestão Pública

Estabelece a Constituição Federal de 1988, art 37. *Caput* que a Administração Pública deve obedecer aos princípios da:

- a) Legalidade;
- b) Impessoalidade;
- c) Moralidade;
- d) Publicidade; e
- e) Eficiência.

São, pois, todos os princípios a serem obrigatoriamente observados pela Administração por ocasião da prática de gestão pública.

Gestão pública não é, portanto, unicamente a busca da observância do princípio da legalidade administrativa. O conteúdo jurídico transcende o “positivado”, exigindo, pois, uma interpretação sistemática de alcance mais abrangente, com vistas ao seu propósito maior - o interesse público (Freitas, 1997, p.57).

a) Princípio da Legalidade: Segundo este princípio, a administração pública pode fazer somente o que a lei permite. A lei constitui a expressão da vontade geral, produto formal da interação de órgãos de representação da sociedade.

b) Princípio da Impessoalidade: Di Pietro (2007), assinala que a exigência de impessoalidade nos atos da Administração Pública implica que este atributo deve ser observado tanto em relação aos administrados quanto em relação à Administração. Em relação aos administrados (contato com a finalidade pública) significa dizer que os atos da Administração podem destinar-se a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas. A ação da Administração pública dever ser impessoal, a buscar sempre o interesse coletivo.

c) Princípio da Moralidade: Sintetiza Di Pietro (2007, p. 71) “Sempre que em matéria administrativa da Administração ou do Administrador que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, não pode ofender a moral, os bons costumes de justiça e equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ao princípio da moralidade administrativa”.

d) Princípio da Publicidade: A observância a tal princípio exige a ampla divulgação dos atos da Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.

e) Princípio da Eficiência: Inovação no texto constitucional trazida pela Emenda Constitucional 19/1998. A Administração Pública passa a obrigar-se expressamente a conferir a seus atos um caráter de economicidade. Por economicidade pode-se entender uma necessária relação favorável e tecnicamente justificável entre fins e meios (positiva relação entre custo e benefício social e econômico dos atos de gestão).

Moraes (1999, p. 298), na busca de uma definição ampla acerca do que seja o princípio da eficiência, afirma: “é aquele que impõe à Administração Pública Direta e Indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor

utilização dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social”.

O tratamento das ações de gestão pública, em seu contexto histórico, tem evoluído (por imperativo de sobrevivência) de um “um legalismo primitivo e descompromissado, para uma visão principiológica e substancialista” (Freitas, 1997, p. 55).

Segundo Maximiano (2009), a organização é um sistema de trabalho que recebe recursos e os transforma em produtos e serviços, onde todos vivem dentro dessas organizações, como escolas, faculdades, padarias, lojas, prefeituras, aeroportos shoppings centers, também serviços de água, energia, entre outros, praticamente tudo depende das organizações, e em retribuição por seu trabalho recebem remunerações, como salários, abonos, lucros distribuídos.

Conforme Chiavenato (2011), a Administração como ciência, repousa em fundamentos científicos baseados em metodologias e teorias, analisando fatos e evidências que são testadas na prática.

Para Costin “a gestão pública tem a tarefa de administrar e zelar pelo público e também é formada pelo “conjunto de órgãos, servidores e procedimentos utilizados pelos três poderes que integram o estado” (Costin, 2010, p.27)

Bergue (2007) denomina a gestão como sinônimo de administrar, sendo um processo de difícil entendimento abrangendo diversas definições. Uma destas, talvez a que seja de mais fácil entendimento é executar de forma contínua e virtuosa o processo administrativo, governar e reger negócios particulares ou públicos, em busca de maior lucro e atender as necessidades da população.

Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei da moral e finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheia, dessa forma a Gestão Pública pode também ser descrita como a Gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual e municipal, a partir dos preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum (Meirelles, 2000).

A gestão pública como qualquer outra organização geram produtos e serviços que são disponibilidades à população. Quando os bens e serviços são de interesse da coletividade, a Gestão é denominada Pública, que visa o bem comum em benefício de toda população (Meirelles, 2000).

Segundo Cerioli (2009), já dizia Webber, que para haver uma gestão pública competente, o governo tem que trabalhar para um todo e não só para uma parcela da população. Para garantir a eficiência deste governo deve-se melhorar a intervenção estatal criando

programas de distribuição de renda e inclusão social que melhorem as condições de vida da população proporcionando uma vida melhor as populações carentes e consequentemente mais acesso a saúde, lazer, cultura e em especial a educação.

Cerioli (2009), seguindo a ideia de Webber, ratifica que as empresas privadas estão sempre em um ambiente de extrema competitividade com concorrentes atuais e ameaça de novos entrantes, produtos substitutivos e poder de fornecedores e consumidores. O cliente acaba a ganhar, afinal é ele que terá o poder de escolha e dessa forma as empresas vão brigar entre si para ter melhores preços e qualidade. Todavia, se houvesse apenas organizações públicas, não haveria essas opções para o cliente e seria ofertado somente o que as empresas querem vender, e não o que os clientes querem comprar.

O autor ainda informa que a gestão privada gera eficiência e aumento nos lucros, a proporcionar o crescimento na economia e no investimento, a obter um aumento no PIB (Produto Interno Bruto) e na maximização das riquezas das nações (Cerioli, 2009).

Segundo Cerioli (2009), já dizia Webber, que a interação entre esses dois modelos gerenciais, trazem maior possibilidade de obter-se o sucesso econômico. Na gestão pública, busca-se a arrecadações de impostos e tributos diversos para uma melhor distribuição de renda e inclusão social, a proporcionar uma vida melhor a população, principalmente entre os mais carentes, dando-lhes direito a serviços públicos de qualidade como educação, lazer, saúde, entres outros etc. Já na gestão Privada, tudo é voltado para a própria empresa, a fazer melhores investimentos, criação de filiais, aumento de receitas, diminuição de custos etc.

Segundo Cerioli (2009) para uma gestão pública ser competente, o governo tem que trabalhar para um todo e não só para uma parcela da população, para garantir a eficiência desde governo, ele deve melhorar a intervenção estatal a criar programas de distribuição de renda e inclusão social. O autor ainda diz que, o principal objetivo de uma Gestão Privada é gerar lucros e aumentar sua participação no mercado, para obter sucesso deve-se haver uma interação entre os dois tipos de gestão.

Maximiano (2009), diz que uma organização é constituída, uma vez que um grupo de pessoas se unem e forma uma máquina social com grande potencial para realizar tarefas que uma pessoa sozinha e sem organização não conseguiria, as organizações precisam de pessoas a trabalhar motivadas e juntas em prol de um objetivo comum, cada uma com seu objetivo específico, mais sempre a trabalhar lado a lado.

Compreende que a maior diferença entre os tipos de gestão pública *versus* gestão privada, consiste que na **gestão privada, o objetivo principal é a geração de lucros, obtenção**

de eficiência e a expansão dos negócios. Já no setor público, se trabalha em prol de toda população, a recolher impostos, tributos e taxas diversas e proporcionar bens e serviços como transporte, saúde, lazer e educação de qualidade. Quanto às semelhanças destaca-se que ambos os modelos precisam de colaboradores motivados e eficientes para desenvolver suas atividades. Os dois modelos de gestão geram empregos e tomam decisões administrativas, organizam-se e trabalham em prol dos seus objetivos propostos.

Tabela 03 - Comparativo entre Gestão Pública versus Gestão Privada

Comparativo entre gestão pública vs gestão privada	
Gestão Pública	Gestão Privada
A gestão Pública busca visar o bem-estar de toda população, a cuidar para o melhor funcionamento dos bens e serviços públicos como saúde, educação e transporte de boa qualidade entre outros. Os servidores devem agir com a qualidade e motivação, voltados para às necessidades da população e sempre atentos para as áreas e serviços públicos e a realizar trabalhos com eficiência, estes serviços não devem ser feitos para um só e sim para toda a coletividade. As maiores diferenças são que a Gestão Privada é voltada a maximização de lucros e diminuição de custos, e a Gestão Pública visa realizar uma função social com qualidade, a buscar a melhor distribuição de renda. Quanto às semelhanças, ambas precisam-se de “pessoas” servidores, colaboradores motivados para realização de seus trabalhos,	Na Gestão Privada, a gestão é voltada para a maximização de lucros, nesse tipo de empresa, ganha-se quando produz, a expansão econômica é muito maior, pois é voltada para a diminuição de custos e maximização de lucros. Para obter-se sucesso em uma empresa privada é preciso atender bem seus clientes visando fidelizar, e também diminuir os custos sem perder a qualidade exigida pelo seu cliente. Na empresa privada, cada função deve ser desempenhada por um funcionário especializado ou que melhor desempenhe essa função, já na Gestão Pública esses cargos podem ser por indicação ou por meio de concursos. Outra diferença clara entre os dois modelos de gestão é que na Gestão Privada, você tem menos estabilidade de emprego, pode ser substituído mais facilmente que não Gestão Pública, se você

a interação desses dois modelos de gestão seria o aconselhável, pois traria maior sucesso econômico, pois um complementaria o outro	não está rendendo o esperado pode facilmente ser dispensado, já na Gestão Pública, não se procede assim, devido à estabilidade conquistada através de concurso público. Quanto às semelhanças, os dois tipos de gestão geram empregos, tomam decisões e se organizam para o cumprimento dos objetivos e metas propostas.
---	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.14 Origem dos Municípios

4.14.1 Evolução histórica do Município

Muitos dos que escrevem sobre o tema anuem com o fato de não ter existido, na antiguidade, o conceito de município no contexto que se tem hoje. Ackel Filho (1992, p. 19) afirma: "o município, tal como existe, não guarda similaridade com a cidade antiga." No mesmo sentido, discorre Castro (1998, p. 81): "nesta fase, pelo que revelam as fontes históricas, não se conheceu o Município, na acepção e com a estrutura que veio a adquirir depois de certa época." Os autores concordam, entretanto, que havia aglomerações humanas, como por exemplo: vilas, aldeias, burgos e condados, que, para Cretella Júnior (1981, p. 32), são "vestígios do que mais tarde se conheceu por Município".

O Município, antes de ser uma instituição político-jurídica, o é social, e, mesmo, natural, porque resulta do agrupamento de várias famílias num mesmo local, unidas por interesses comuns. Como a família e, a propriedade, é um fenômeno social, que precedeu, no ponto de vista sociológico, o advento do Estado.

Os clãs sedentários definiam sua base territorial com espreque nos limites da caça, da pesca e, mais tarde, das pastagens aos rebanhos. Dessa organização, surgiu o sentido dos limites territoriais ao que posteriormente veio a ser definido por Município. Fundamentando-se nesses

dados, Braz (1994, p. 103) assegura que o Município "é uma criação jurídica, que se assenta num princípio de direito natural".

4.15 O surgimento do Município

"O Municipalismo foi conhecido a partir de Roma", é o que afirma Tavares (1997, p. 169). A partir da República Romana, pode-se afirmar que o Município surgiu como unidade político-administrativa. O verdadeiro interesse dos romanos era a manutenção pacífica das cidades que os seus exércitos estavam conquistando. (Meirelles, 1996, p. 31).

Jacques (1970, p. 48) leciona que Roma, depois de passados duzentos anos de Monarquia e quinhentos anos de República, passou a imprimir o regime municipal. Para este autor, foi Sila (80 a.C) "o verdadeiro instituidor do regime municipal romano". A estrutura municipal daquela época tinha a seguinte composição, descrita por Jacques (1970, p. 148):

a) a Assembleia dos cidadãos, que votava os estatutos (regulamentos e posturas) e nomeava (elegia) os magistrados; b) um conselho de 100 membros, que exercia as funções do Senado romano (controlava a ação da assembleia); c) quatro magistrados, que ministravam a justiça; d) os *dumviri* (equivalente a dois cônsules), os supremos magistrados da comunidade, os quais exerciam a censura; e) dois *questores*, que administravam os fundos; f) dois *colégios* de adivinhos pontífices e *álgures*, que exerciam as funções religiosas.

Meirelles (1996, p. 31) destaca, ainda, que eram consideradas Municípios (*municipium*), as comunidades que auferiam vantagens, ou seja, que recebiam algum poder ou reconhecimento. Castro (1998, p. 32) fornece a etimologia da palavra:

De consequência, as comunidades que recebiam essas vantagens chamavam-se Municípios, isto é, *munus eris*, quer dizer, na linguagem latina, dádivas, privilégios e *capere* (*capio, is, cepi, captum, ere*) verbo latino que significa receber. Daí o Município etimologicamente explicado, aquela entidade que recebeu privilégios.

Essas comunidades, consideradas Municípios, dividiam-se, ainda, em duas categorias: *municipia caeritis* e *municipia foederata*, conforme a maior ou menor autonomia dentro do direito italiano. No ano 40 antes de Cristo, a *Lex Julia Municipalis*, editada por Júlio César, estendeu o regime municipal a todas as colônias da Itália. Mais tarde, o sistema foi adotado nas Províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica (Meirelles, 1996, p. 31 - 32).

Notícia Castro (1998, p. 33 - 34) que o Município romano estava em seu maior estágio, quando o Imperador Constantino passou a governar com absoluta centralização do poder, absorvendo-lhe as atribuições e importância.

4.16 O Município no Brasil: Evolução no Estado brasileiro

Portugal e Espanha foram os países mais fiéis às concepções municipalistas de Roma. Por conseguinte, o Brasil seguiu a mesma influência, implantando, desde o início de sua colonização, os "Conselhos" que, logo, transformaram-se nas Câmaras Municipais. Com o desembarque de Pedro Álvares Cabral no Brasil, passaram a vigorar, nestas terras, as Ordenações do Reino de Portugal, através das quais "moldou-se a organização do Município colonial." (Villa, 1952, p. 12). Villa (1952, p. 13) relata que as Ordenações Filipinas estabeleceram, de um modo geral, as funções que os Municípios exerciam através da Câmara.

Os Conselhos, já no início da colonização transformados em Câmaras, eram compostos de juízes ordinários, cuja insígnia era uma vara vermelha, que deviam carregar como símbolo da jurisdição, e tinham competência no crime e no cível, julgando ainda em última instância as questões de almotaceria; os vereadores, com atribuições tipicamente administrativas, entre elas a de fiscalizar o cumprimento das posturas do conselho, "verear", a de zelar pela conservação dos bens do patrimônio do município, a de guardar os documentos, a de superintender a fabricação do pão e a sua distribuição, em como a da carne verde, fixando preços honestos para esses gêneros, e a de organizar as processões; o procurador, que, pelas Ordenações, possuía atribuições predominantemente fiscalizadoras dos assuntos administrativos, mas que, no Brasil colonial, segundo referem os historiadores, teve as suas funções realmente alargadas, tornando-se o advogado do município, acompanhando-lhe as questões, e, ao mesmo tempo, o defensor dos colonos, cujas reclamações encaminhava à Câmara; os almotacés, com atribuições que correspondem ao poder de polícia local, como zelar pelas condições de higiene e segurança nas ruas e demais logradouros, aferição de pesos e medidas, tendo também a função de julgar a aplicação de certas multas de pequena importância. Para os misteres menores ou de auxiliares figuravam o escrivão, o porteiro, o tesoureiro, os quadrilheiros e os recebedores de sisa.

Em seguida, não houve expansão significativa dos Municípios, pois vigorava o regime das Capitanias Hereditárias. Os povoados que surgiam recebiam mais apoio da Igreja Romana do que dos donatários. Não obstante, os povoados organizavam-se e realizavam importantes

obras, desempenhavam "relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça." (Meirelles, 1996, p. 34).

4.17 O Município no Brasil: Constituição de 1824 até a Constituição de 1988

Montoro (1975, p. 27) afirma que foi com a Independência do Brasil que "se iniciou a fase verdadeiramente brasileira de nossa história municipal". Assevera que a origem constitucional do Município brasileiro está no artigo 167 da Carta Magna de 1824. Até então, tratava-se de mero enxerto do modelo Português.

O mesmo autor lembra que o projeto elaborado pelos constituintes não previa o Município para o texto constitucional de 1824. À lei ordinária ficaria o encargo de dispor sobre a matéria.

Em cada comarca haveria um Presidente nomeado pelo Imperador, e por ele demissível. Em cada distrito, um Sub-Presidente e um Conselho de Distrito. Em cada termo, um Administrador e um decurião, o qual seria Presidente da municipalidade (Montoro, 1975, p. 27).

Mas, a Constituição de 1824 não seguiu essa orientação, dispondo da seguinte forma:

Art. 167. Em todas as Cidades e Villas (5) ora existentes, e, nas mais, que para o futuro se criarem haverá Câmaras, às quais compete o Governo econômico e Municipal das mesmas Cidades e Villas.

Art. 168. As Câmaras são eletivas, e compostas do número de Vereadores que a Lei designar, e o que tiver o maior número de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar (Campanhole & Campanhole, 1985, p. 649).

A Constituição Republicana de 1891 reservou o título n.º III, com apenas um artigo, exclusivamente ao Município, prevendo, ali, expressamente a autonomia municipal: "Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse." (Campanhole & Campanhole, 1985, p. 586).

A nova ordem, imposta pela Constituição de 1891, foi inspirada no figurino norte-americano. Operou tríplice transformação: "a forma de governo, de monárquica passa a republicana; o sistema de governo, de parlamentar transmuda-se em presidencial; a forma de estado, de unitária converte-se em federal" (Barroso, 1993, p. 11).

Apesar da previsão constitucional sobre autonomia municipal, esta, na verdade, foi apenas simbólica.

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 (Meirelles, 1996, p. 37).

Em razão da revolução de 1930 e a queda dos homens da Velha República, a corrente social-democrática influenciou sensivelmente a elaboração da Constituição de 1934. Esse período foi um Renascimento ao Municipalismo (Meirelles, 1996, p. 38).

No período entre 1930 e 1934, foram criados Conselhos Municipais que analisavam as contas das administrações e opinavam sobre a conveniência de empréstimos externos. Essas novas exigências obrigaram os Municípios: a) à prestação periódica de contas; b) ao desenvolvimento de técnicas de contabilidade pública; e c) à elaboração de orçamentos municipais.

Diante dessas obrigações, manifestou-se, de forma bastante clara, a necessidade de serem previstos maiores recursos para os Municípios, o que veio a ser reconhecido pela Constituição de 1934, e a necessidade de serem estabelecidos mecanismos de fiscalização financeira das administrações locais (Montoro, 1975, p. 47).

Meirelles corrobora este pensamento, asseverando o seguinte: mais do que a necessidade de um governo próprio, o ente local carecia "de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município." (Meirelles, 1996, p. 38).

O constituinte de 1934 consignou, enfim, de forma mais clara, os parâmetros da autonomia municipal. Além disso, constou expressamente no texto constitucional a eletividade de prefeitos e vereadores, podendo aqueles serem eleitos por estes. Ao Município foi atribuída renda própria, podendo ele decretar os "seus impostos e taxas, e a arrecadação e aplicação de suas rendas" bem como "a organização de serviços de sua competência.". Constituição de 1934 "foi inovadora na organização municipal, pois propiciou o afastamento do mandonismo político dos Estados que, no regime anterior, pelas Constituições e por suas Leis de Organização Municipal, oprimiam os Municípios".

Foi impossível aferir os resultados práticos de tais alterações, haja vista que a Carta de 1934 durou pouco mais de três anos, quando foi revogada pela Carta promulgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937.

Com o Estado Novo, criado pelo golpe ditatorial de 1937, caracterizado por Meirelles (1996, p. 38) como um "misto de corporativismo e socialismo, temperado com algumas franquias democráticas", as previsões constitucionais não passaram de letra morta, sujeitas aos desmandos do poder central, consoante assinalado pelo próprio Getúlio Vargas:

Por outro lado, as novas formações partidárias, surgidas em todo o mundo, por sua própria natureza refratária aos processos democráticos, oferecem perigo imediato para as instituições, exigindo, de maneira urgente e proporcional à virulência dos antagonismos, o reforço do poder central (Silva, 1991, p. 74)

A Constituição de 1937 manteve a discriminação das rendas municipais, subtraindo o Imposto Cédular sobre a renda dos imóveis rurais.

A autonomia dos municípios foi gravemente afetada nesse período. Os Prefeitos passaram a ser nomeados pelos Governadores dos Estados (Interventores Federais) e a previsão de eleição para Vereador apenas ilustrou o texto constitucional que nunca foi obedecido. Acima do Prefeito, estava ainda o Conselho Administrativo Estadual, órgão controlador das atividades municipais.

As Câmaras Municipais perderam completamente sua função democrática, visto que todo o poder decisório estava atrelado unicamente ao Prefeito. Para Hely Lopes Meirelles: "Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que, no regime de 1937, as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial." (1996, p. 39). O autor municipalista afirma isso, porque, na Monarquia, as Câmaras deliberavam as necessidades locais, levando os pedidos aos Presidentes de Província, enquanto no regime em comento, o Prefeito agia discricionariamente, sem qualquer colaboração.

Montoro (1975, p. 53) lembra de uma previsão constitucional de 1937 que nunca foi posta em prática: "As Câmaras Municipais, formadas por Vereadores eleitos diretamente pela população, participariam do processo de escolha dos membros da Câmara dos Deputados". Os vereadores participariam, também, do colégio eleitoral do Presidente da República, conforme o artigo 82 da Constituição de 1937. Todavia, tais disposições nunca foram aplicadas.

Silva descreve que:

“A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo.” (Silva, 1991, p. 74)

Assim, a autonomia municipal também foi vítima do autoritarismo e da centralização impostos na era Vargas. A não observância dos preceitos legais conquistados pela movimentação social prejudicaram o ente municipal e, via de consequência, os cidadãos, conforme se infere ter ocorrido na ditadura.

Em 1945, as Forças Armadas depuseram o Governo Ditatorial, renascendo o movimento democrático, que culminou com a Constituição de 18 de setembro de 1946. Para Bastos (1993, p. 217) "o período róseo do municipalismo brasileiro é vivido por ocasião do Texto Constitucional de 1946." O mesmo autor notícia que nessa Constituinte, a corrente municipalista foi forte, revivendo o tradicional conceito de peculiar interesse.

O peculiar interesse municipal, por força de uma interpretação jurisprudencial encapada na década de 30, deixa de ser a expressão de uma ideia vaga e imprecisa, para significar tudo aquilo que fosse de interesse predominante do município.

Além de manter o critério distributivo da renda pública, através da identificação dos tributos na Constituição, houve também repartição de competência entre a União, os Estados e os Municípios, "de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal", na opinião de Meirelles (1996, p. 39). No tocante ainda às receitas públicas, destaca-se, também, que o Município, pela primeira vez, passou a ter – além dos tributos a ele atribuídos – participação na arrecadação da União e dos Estados.

Para Meirelles (1996, p. 39), essa Constituição estabeleceu simetria entre o governo municipal e as demais esferas, dispondo um novo sistema político municipal, integrado agora por Poderes Executivo e Legislativo. Segundo o mesmo autor, na Constituição de 1946, a autonomia política, administrativa e financeira foi assegurada

Pela eleição do prefeito e dos vereadores (art. 28, I); pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais (art. 28, II).

Outra grande conquista do Município, na Constituição de 1946, foi a possibilidade de se invocar o Supremo Tribunal Federal, caso as Leis Estaduais ferissem a autonomia municipal. A arguição de inconstitucionalidade das Leis Estaduais dava-se por representação do Procurador-Geral da República e, caso fosse julgada procedente, era decretada a intervenção.

O princípio era o da não intervenção, conforme consagrado pelo artigo 7º da Carta Magna, mas, entre as exceções previstas, estava a de intervir nos Estados para preservar a autonomia municipal (inciso VII, alínea e).

Para Horta (1982, p. 113), a Constituição de 1946 possibilitou que o Supremo Tribunal Federal também se manifestasse sobre a autonomia municipal. O autor cita três exemplos de representação, nas quais o Supremo fundamentou a inconstitucionalidade de dispositivos de Constituições Estaduais por violação da autonomia municipal.

Declarou a inconstitucionalidade dos artigos 34 e 104 da Constituição do Estado do Ceará, na Representação n.º 295. "No artigo 34, a Constituição autorizava suspender a execução das leis, posturas e atos da administração municipal." (Horta, 1982, p. 114). Já o artigo 104 atribuía à Assembleia Legislativa competência para anular leis, resoluções e atos municipais, nos casos que indicava.

Na Representação n.º 314, o Supremo declarou a inconstitucionalidade do artigo 104 da Constituição do Rio de Janeiro, cujo teor era o mesmo do artigo 104 da Constituição do Ceará.

No terceiro caso, o artigo 91 da Constituição do Estado de Minas Gerais foi declarado inconstitucional através da representação n.º 350, pois que previa "recurso, com efeito suspensivo, para o Tribunal de Contas ou a Assembléia Legislativa, de decisão da Câmara Municipal que impusesse a perda do cargo ao Prefeito." (Horta, 1982, p. 114).

Em 1964, a revolução armada lançou por terra grande parte dessas conquistas municipais. As ditaduras sempre tiveram como destaque a centralização do poder e, conseqüentemente, o enfraquecimento dos poderes locais.

Primeiro foi "a criação de municípios tidos por relevantes para a segurança nacional e a proliferação daqueles considerados estâncias hidrominerais, como artifícios – segundo Celso Bastos – para infirmar a locução peculiar interesse, visto que os interesses passavam a ser nacionais e não mais locais, sonogando assim a autonomia aos Municípios (Bastos, 1993, p. 217)

Posteriormente, o governo central retirou dos Municípios os meios financeiros de que dispunham. Através da Emenda Constitucional n.º 18, de 1.12.1965, foi revogado o artigo 29 da Constituição de 1946, o qual previa a participação dos Municípios na receita Estadual e da União. Informa Celso Ribeiro Bastos que "do total da arrecadação tributária brasileira, apenas 7% era atribuído ao Município. Mais de 60% destinava-se aos cofres da União" (Bastos, 1993, p. 217).

Assim, a expectativa em torno da municipalização ficou afetada pelo total desrespeito às normas constitucionais, bem como pela facilidade com que as vantagens eram oferecidas e seguidamente retiradas das comunidades locais.

Montoro (1975, p. 67-70) registrou alguns fatos que antecederam a Constituição de 1967. Dentre eles, a formação de uma comissão de juristas integrada por Levi Carneiro, Orozimbo Nonato, Seabra Fagundes e Themistocles Cavalcanti, a qual ficou encarregada de elaborar um anteprojeto de Constituição. O trabalho gerou forte polêmica, razão por que o Governo Federal acabou por apresentar ao Congresso Nacional outro projeto, muito diferente daquele elaborado pelos juristas. Levi Carneiro, em pronunciamento ao Congresso Nacional, declarou que o trabalho foi praticamente inútil.

Na opinião de Horta (1982, p. 114), a Constituição de 1967 trouxe duas inovações à concepção de Município: "A primeira, de natureza puramente formal", criando um capítulo destinado às competências dos Estados e dos Municípios (capítulo III). Horta considerou esta inovação apenas formal por dois motivos: por não ter inserido expressamente o Município na Federação brasileira em seu artigo 1º; (13) e, porque não houve distribuição de competências entre as esferas governamentais. Machado Horta já reivindicava, portanto, nessa época, a inserção constitucional do Município como ente da federação. A segunda inovação apontada por Horta (1982, p. 115) foi a dilatação das matérias de interesse municipal reguladas diretamente pelo Governo Federal, em detrimento da autonomia dos Estados-membros.

Exemplo disso foi a implantação de exigências para a criação de novos Municípios, conforme critérios definidos em Lei Complementar Federal¹ (Jacques, 1970, p. 153):

- a) População superior a 10.000 habitantes e não inferior a cinco milésimos da população do Estado;
- b) eleitorado mínimo de 10% da população;
- c) centro urbano já constituído com um mínimo de 200 casas;
- d) uma arrecadação no último exercício correspondente, pelo menos, a cinco milésimos da receita estadual de impostos;
- e) plebiscito para consulta à população da área territorial interessada (arts. 2º e 3º da Lei Complementar n.º 1).

¹ Lei complementar nº 1. SNI in Jacques, Paulino. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970. p. 153

A inovação representou uma perda aos Estados-membros, uma vez que, até então, essa competência de regular a criação de Municípios lhes dizia respeito. Mais uma vez, o poder central se fortalecia.

A CF/67 criou mais uma possibilidade de intervenção da União nos Estados-membros, com o objetivo de garantir que as quotas tributárias fossem realmente entregues aos Municípios. Previu ainda, mais uma hipótese de intervenção dos Estados-membros nos Municípios: "quando a administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual", o que foi uma evolução à moralidade.

Tornou obrigatória a nomeação dos prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais pelo Governador do Estado, o que, pela Carta de 1946 era facultativo. Além disso, permaneceu a nomeação dos Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, cujos nomes deveriam ser – antes de efetivamente nomeados pelo Governador de Estado – aprovados pelo Presidente da República.

Outro fato a ser destacado é que, a partir da Carta de 1967, as Constituições Federais passaram a prever o número de vereadores aos Municípios. Nesta, o número foi fixado em vinte e um.

Em 13/12/1968, o Ato Institucional n.º 5 (AI-5) modificou substancialmente a Lei Fundamental, prejudicando a aplicação do texto básico. Tavares (1997, p. 179) relata que o AI-5 no seu art. 2º, estabelece, para o Presidente da República, o poder de decretar o recesso dos poderes legislativos federal, estaduais e municipais; no art. 3º, autoriza a intervenção, por ordem do Presidente da República, nos Estados e nos Municípios, sem limitações constitucionais; ficam suspensos os direitos políticos (art. 4º), bem como garantias constitucionais e legais (art. 6º).

Destarte, os Municípios perderam sua autonomia em tríplice aspecto: político, financeiro e administrativo. Seguiram ao AI-5 diversos outros Atos Institucionais e Complementares modificadores do regime constitucional, afetando muitos deles os Municípios.

O Ato Institucional n.º 12 afastou o Presidente Costa e Silva, por impossibilidade de governar em razão de enfermidade, atribuindo o Poder Executivo aos Ministros da Marinha, Guerra, Exército e Aeronáutica.

Menos de dois meses após os Ministros assumirem o poder para completar o governo do Marechal Costa e Silva, foi expedido um novo texto constitucional, denominado Emenda Constitucional n.º 1, promulgado em 17.10.69, entrando em vigor em 30.11.69.

Embora a opinião não seja unânime, muitos constitucionalistas defendem a posição de que o documento de 1969 não foi meramente uma emenda, mas, tecnicamente, tratou-se de uma nova Constituição que, inclusive, alterou sua denominação. Ao invés de Constituição do Brasil, passou a chamar-se Constituição da República Federativa do Brasil (Silva, 1991, p. 78).

Deste modo, as alterações do texto constitucional em 1969 podem ter sido modestas, consoante afirmam os autores antes citados; todavia, significaram a abertura do caminho para a efetivação, pelo menos formal, do Município como ente federado.

Dentre outros dispositivos de interesse direto dos Municípios, a Constituição de 1969 passou a exigir dos entes locais a aplicação de pelos menos 20% (vinte por cento) da receita tributária municipal no ensino primário. É o início de mais uma tendência que passou a se dilatar, a saber, o controle federal da aplicação dos recursos dos Municípios.

Foram estabelecidas novas formas para a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios, através de órgãos competentes de controle interno e externo. Ao controle externo, a Câmara Municipal, auxiliada pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão estadual a que fosse atribuída essa competência, ao qual passou o dever de emitir parecer anual prévio, sobre as contas municipais. Ao controle interno, o Executivo Municipal.

A Constituição subsequente à de 1969 é a de 1988. Suas principais características, no que concerne à evolução municipal diante das constituições brasileiras, passarão a ser analisadas abaixo.

Atendendo à reivindicação de municipalistas como Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordello de Melo, na Carta de 1988, o Município passou a integrar o texto constitucional como ente federado (Silva, 1991, 408). Para Meirelles (1996, p. 42), houve a correção de uma falha das Constituições anteriores, posto que o Município sempre foi "peça essencial da organização político-administrativa brasileira." Porém, para Silva (1991, p. 438) e Castro (1998, p. 53), dentre outros, a participação expressa, no texto constitucional, do Município como ente federado é um equívoco.

Na Constituição de 1988, houve ampliação da autonomia municipal, outorgando-se aos Municípios o poder de elaborar sua própria Lei Orgânica. Lopes (1996, p. 42) diz que, anteriormente ao novo texto, somente o Estado do Rio Grande do Sul fazia essa concessão. Foram proibidas nomeações de Prefeitos para quaisquer Municípios, independentemente de serem considerados área de interesse para a segurança nacional ou estância hidromineral. Agora, também os Prefeitos passaram a ser eleitos pelo voto direto e simultâneo, realizado em todo o país, a exemplo do que já ocorria com os vereadores.

O Município recebeu algumas competências comuns (art. 23 da Constituição Federal) com a União, os Estados e o Distrito Federal como, por exemplo: zelar pela guarda da Constituição e das instituições democrática; cuidar da saúde e assistência públicas; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente, etc; mas, também, conquistou competências privativas (art. 30), dentre elas, a de legislar em assuntos de interesse local, nova redação dada à antiga expressão peculiar interesse.

A fiscalização do Município continuou a ser exercida internamente pelo Poder Executivo e externamente pela Câmara de Vereadores, auxiliada pelo Tribunal de Contas, que emite parecer anual prévio.

A receita municipal foi ampliada com a Constituição de 1988. Além dos impostos municipais: predial e territorial urbano; sobre transmissão inter vivos; e o sobre serviços de qualquer natureza, o Município passou a ter participação maior nos impostos federais e estaduais.

Para Castro (1998, p. 42), o Município alcançou, na Carta de 1988, "a consagração máxima que se podia vislumbrar dentro do contemporâneo municipalismo, para a autonomia municipal e seu regime jurídico-constitucional."

Assim, verifica-se que o Município recebeu, na Constituição de 1988, maiores poderes políticos e administrativos do que possuía anteriormente.

4.18 Sistema Municipal Brasileiro: características.

Diferente do que acontece em vários países federalistas, as leis municipais brasileiras são leis no sentido material quanto no sentido formal. Uma lei tratando de competência explícita e exclusiva do município, definida na Constituição Federal, pode prevalecer sobre as leis estaduais e as leis ordinárias federais. Só não se sobrepõe à Constituição Federal. Na América Latina é regra não chamar as leis municipais de leis, mas de *acuerdos de ordenanzas*. Nem mesmo a expressão "governo municipal" é aceita em alguns países onde a autonomia municipal é exigida ou quase inexistente – diz-se "Administração municipal" (Mello, 2001. p.86).

A atual Constituição de 1988 coloca o município numa posição de grande importância e, já no artigo 1, estabelece que "a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito, dessa forma, passaram a fazer parte da federação indissolivelmente. Nas cartas anteriores, mesmo na de 1946, considerada municipalista, os Municípios não tiveram

esses status: apenas os Estados, o Distrito Federal e os Territórios tiveram a federação, formando uma união indissolúvel.

Outro aspecto relevante do sistema municipal brasileiro é o das competências que lhe são permitidas para a prestação de serviços de interesse local, citado no art 144, parágrafo 8. O problema é que como tais serviços, exceto o transporte coletivo urbano e a guarda municipal, não estão mencionados na Constituição, predomina a prática muito disfuncional das competências decorrentes, havendo, em alguns casos, redes municipal, estadual e federal de saúde e de educação num mesmo Município, levando os cidadãos a ter dificuldade na identificação do responsável pela ausência ou insuficiência de tais serviços. No caso do fornecimento de água e esgotos, a competência varia de uma cidade para outra, o serviço pode ser municipal ou estadual.

O art. 23 da Constituição Federal Brasileira estabelece várias funções de competência comum:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

A manutenção de competências decorrentes se deve às dificuldades financeiras dos pequenos municípios, que sobrevivem basicamente dos repasses de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços). É também comum diversos Municípios não arrecadarem suficientemente tributos para sua competência, por motivos vários, como a desatualização dos cadastros imobiliários: a má cobrança de impostos sobre serviços e das taxas; e a não utilização da contribuição de melhoria. Outro problema que afeta consideravelmente a receita de muitos Municípios para a prestação de serviços adequados às necessidades da comunidade é o excesso do quadro de pessoal, em muitos casos admitidos sem concurso público através de contratos temporários e de terceirizações fajutas ou a existência de muitos cargos de confiança, além de diversos funcionários “fantasmas”, sendo uma prática comum em diversos municípios brasileiros. **Para se ter uma ideia, na cidade de Barreiras – Bahia, foi realizado um recadastramento dos servidores municipais no início do ano de 2017 e estima-se que foram retirados da folha de pagamento municipal mais de inúmeros funcionários “fantasmas”, conforme pesquisa feita na sede da Prefeitura Municipal de Barreiras em Setembro do ano de 2017.**

Os Municípios brasileiros podem ser divididos em distritos, povoados, em regiões administrativas ou subprefeituras, mas ambas as categorias são entidades meramente administrativas, sem governo próprio. A criação de municípios tem regras estabelecidas pela legislação estadual: geralmente um número mínimo de casas (entre 100 e 300) no local onde será a sede do novo município e uma população mínima que varia de Estado para Estado. Além disso, deve ser convocado um plebiscito em que votam os eleitores da área que se deseja emancipar e também os eleitores dos municípios afetados pela cisão. **Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas [IBGE] apontam que no ano 2017, o Brasil tinha 5.570 municípios, mas é intenso o movimento para criação de novos municípios.**

O argumento de que há excesso de municípios no Brasil não corresponde ao que acontece em muitos países com área e população muito menor do que a nossa. A França, com uma área de 543.965 km e uma população, conforme censo de 2012, aproximadamente 65

milhões de pessoas, segundo estimativa publicada pelo INSEE (Instituto Francês de Estatísticas), tem mais de 9 mil municípios. A Espanha, com área de 505.954 km e uma população superior a 45 milhões de habitantes e mais de 8 mil municípios. Os Estados Unidos, embora com área e população bem superior ao Brasil, tem mais de 90 mil governos locais – Municípios, condados e distritos escolares – que são entidades com alto grau de autonomia. Em Portugal existe aproximadamente pouco mais de 10,3 milhões de habitantes; apesar da taxa de envelhecimento dos jovens e migração de homens e mulheres para outros países, inclusive o Brasil; Portugal conta com 308 Concelhos/Municípios.

Outros países reduziram substancialmente o número de Municípios, como a Suécia e a Dinamarca, mediante fusão para torná-los mais eficientes e economicamente viáveis, sobretudo na área de serviços sociais, como educação e saúde. Já na Finlândia, para não diminuir o número de seus Municípios, estabeleceu o consórcio obrigatório entre Municípios vizinhos. O Uruguai se destaca na América do Sul, por ter apenas 19 departamentos, que correspondem a Municípios (Mello, 1993, p.94).

As associações de Municípios têm surgido com grande frequência nos últimos anos. Existe também um grande número de consórcios municipais para a prestação de certos serviços que exigem uma escala financeira e econômica que muitos municípios não possuem, como a compra e a utilização de máquinas para a construção de estradas vicinais e a manutenção de outros serviços, como de saúde, educação, proteção de meio ambiente e destino final de resíduos em geral.

A estrutura administrativa das prefeituras, elaborada pelo Poder Executivo Municipal local, deve ser aprovada pela Câmara Municipal, entretanto, o regimento interno não precisa desta aprovação.

À Câmara Municipal compete estabelecer sua estrutura administrativa e seu regimento interno, que independem de aprovação externa.

A estrutura da prefeitura está, de certa forma, vinculada aos serviços municipais, os quais sempre foram, no sistema governamental brasileiro, a partir do Império, vagamente definidos, prevalecendo, nas constituições federais de 1934, 1939, 1946, 1967 e a 1988, a prática das competências concorrentes entre os três níveis de governo em diversas áreas.

Os organogramas das prefeituras têm mudado bastante nos últimos anos. Predominam as secretarias, subdivididas em departamentos, estes subdivididos em divisões e estas em seções, como componentes essenciais de estrutura administrativa.

4.19 Modelo municipal pelo mundo

O sistema municipal vigente no Brasil tem muitos pontos em comum com o de outros países, tanto desenvolvidos como em via de desenvolvimento, mas apresenta também diferenças marcantes.

Segundo Mello (2001), o modelo francês, de supervisão dupla, tem como características principais a presença dos ministérios do governo central nos governos municipais, a autoridade dos governadores departamentais sobre o executivo municipal e a proeminência política do prefeito municipal. Aparentemente simples, essa linha hierárquica de comando tem resultado num sistema ambíguo e tenso de relações, baseada em conceito de supervisão dual

Muitos Municípios se associam em consórcios para a realização de serviços de interesse comum, inclusive lançar tributos para atender a esses interesses. Paris goza de *status* especial, pois compreende a cidade e a região da ilha de França. Os prefeitos são eleitos pelos vereadores, dentro os seus pares, que são eleitos popularmente. Há o cargo de subprefeito, cujo número varia de um, para os municípios com menos de 2.500 habitantes.

A principal fonte de recursos dos Municípios provém de transferências governamentais, inclusive para as despesas de custeio. Há também impostos municipais, como o predial, de residências e profissões e taxas pela compensação de serviços prestados como coleta de lixo. O orçamento municipal é elaborado pelo tesoureiro, funcionário do governo central e obedece às suas determinações. Nenhum município francês tem sua própria tesouraria; as cidades maiores têm uma tesouraria do governo central dentro da própria prefeitura; as menores cidades a têm na cidade mais próxima.

O modelo da ex-república soviética, mas ainda utilizado por países que se tornaram independentes, é caracterizado pela dupla subordinação, como base no centralismo democrático. Na verdade, os departamentos dos governos municipais são órgãos desconcentrados dos ministérios federais. O município é responsável tanto perante o Colegiado Executivo (*Presidium Municipal*) como diante dos ministérios centrais, uma hierarquia que subordina tanto ao *Presidium* do nível imediatamente superior como, em última instância, ao *Soviete* (Câmara ou Congresso) também do nível imediatamente superior.

Os Conselhos ou Sovietes constituem os órgãos locais do poder nacional em cada um dos níveis de governo. Um princípio relacionado com isso é o da subordinação dual, segundo o qual os órgãos legislativos, executivos e administrativos são subordinados a outros órgãos do

mesmo nível, bem como aos órgãos do nível imediatamente superior. Os recursos financeiros locais são muitos escassos e, por isso, os governos locais têm pouco poder para alocar os recursos que administram, devido ao forte controle das finanças locais pelo governo central.

O modelo alemão é caracterizado pelo que Samuel Hunes IV chama de interdependência abrangente, segundo a qual cada nível depende do imediatamente inferior para a gestão dos serviços públicos. O controle do governo central sobre os demais níveis é exercido pelo Ministério do Interior e seus representantes regionais ou locais. Os municípios gozam de ampla autonomia e desempenham uma grande variedade de funções locais. Uma importante característica do modelo alemão é o alto grau de profissionalismo da administração municipal. A principal fonte de recursos dos municípios são os tributos partilhados.

A forma de governo municipal alemão não é uniforme. Há quatro formas de governo. Na Renânia-Platinado e no Sarre há a Câmara de Vereadores, como funções deliberativas, e o prefeito que, além de presidir a Câmara, é o chefe do Executivo. Os Estados de Schleswig-Holstein e de Hesse adotam o sistema magisterial. Existe uma Câmara de Vereadores que elege uma comissão, da qual um dos membros é o chefe do Executivo e presidente da comissão, e outro vereador é eleito presidente da Câmara.

Na Vestefália do Norte do Reno e na Baixa Saxônia, há um presidente do conselho, como chefe do Cerimonial, e um gerente, nomeado pelo Conselho e com qualificações profissionais. Na Baviera e no Estado de Baden-Württemberg, o chefe do Executivo e presidente da Câmara é eleito popularmente, dentre candidatos profissionalmente qualificados, indicados pelos partidos políticos. Nas Cidades-Estado de Bremen, Berlin e Hamburgo, o poder Executivo é exercido pelo governador da Cidade-Estado, que é, ao mesmo tempo, governador e prefeito.

No Brasil a divisão da federação se resume a estados, municípios, e o distrito federal. No total temos 26 estados e 5.570 municípios. Em Portugal há uma pequena diferença em relação a essa divisão, que conta com 18 distritos, 308 Concelhos e 4260 Freguesias.

O estado ou unidade da federação brasileira são entidades subnacionais autônomas (autogoverno, auto legislação e auto arrecadação). O Poder Executivo é exercido por um governador eleito quadrienalmente por voto direto pela população local. O Poder Judiciário é exercido por tribunais estaduais que cuidam da justiça comum. E ainda existe a Assembléia Legislativa que tem a função de fiscalizar as atividades do Poder Executivo.

Em Portugal aos distritos constituem as divisões administrativas e judiciais de Portugal. Ao distrito administrativo compete o Poder Executivo e é exercido por um governador civil. E aos distritos judiciais constituem as áreas de jurisdição dos tribunais superiores, ou,

Poder Judiciário. Em relação aos municípios há uma diferença entre Brasil e Portugal. No Brasil o município exerce a função de divisão territorial e autarquia local, que fornece serviços constituídos por diferentes órgãos. Em Portugal, essa divisão seria realizada entre o concelho (divisão territorial) e o município (autarquia local). No caso do Brasil, o município é formado pela Prefeitura (órgão executivo) e pela Câmara municipal (órgão legislativo). Em Portugal, é composta pela Câmara Municipal (órgão executivo), a Assembleia Municipal (órgão legislativo) e, facultativamente, pelo Conselho municipal. As freguesias são as menores divisões administrativas de Portugal, diferente do Brasil onde o município é a menor unidade político-administrativa.

A freguesia em Portugal é governada por uma Junta de Freguesia, um órgão executivo que é eleito pelos membros da respectiva Assembleia de Freguesia, à exceção do presidente. A Assembleia de Freguesia é um órgão eleito diretamente pelos cidadãos recenseados no território da freguesia. A função que a freguesia exerce em Portugal não encontra similar oficial no Brasil, por isso varia de município para município. A correlação mais direta seriam os bairros com suas associações de moradores. Em municípios como o Rio de Janeiro, por exemplo, existem subprefeituras que exerceriam o papel de algumas freguesias (por aglomerar vários bairros em regiões administrativas), sendo que as subprefeituras não exercem poderes jurídicos, sendo apenas uma divisão administrativa da prefeitura do município.

As cidades, vilas e aldeias são apenas designações de localidades com alta ou baixa densidade populacional, sendo que as aldeias normalmente são em áreas rurais. As vilas costumam ser localidades mais desenvolvidas, mas menores que uma cidade. Normalmente várias aldeias costumam ter seus principais serviços prestados na vila mais próxima a sua localidade.

As cidades são cidades grandes com alta densidade populacional e alta variedade de serviços prestados aos cidadãos, como hospitais e transportes de massa.

O modelo inglês tem regulamentação funcional, em que não há um Ministério do Interior com um papel tão abrangente como o da França e o da Alemanha. As instituições inglesas do governo local evoluíram com uma forte tradição de independência, escapando de instituições centralizadoras como ministério do interior e departamentos ou províncias que imponham maior interdependência entre os diversos níveis de governo. Também a ideia de um chefe do executivo local com poderes forte nunca prosperou, pois, o próprio Conselho Municipal e suas comissões têm exercido esses poderes. Há criação de unidades de governos

unifuncional, isto é, para cuidar de um só assunto, como educação, água e esgotos, iluminação pública.

Além dos dois níveis locais – condados e distritos -, há ainda as paróquias, que apesar de chegarem a mais de que mil, têm poucas funções: algumas complementares aos outros governos locais, outras voluntárias, sendo a mais comum a manutenção de parques comunitários. Não recebem transferências governamentais e se mantêm inteiramente com as receitas locais.

As receitas dos governos locais provêm de três fontes: cerca de 50% são de transferências do governo central; 25% de impostos predial e territorial; e 25% de taxas, tarifas e aluguel de casas pertencentes ao governo local.

O último modelo de governo local é o modelo misto. Não apenas os modelos anteriores apresentam variações muito diferentes, como há muitos sistemas de governo local que combinaram importantes de dois ou mais modelos. A Nigéria e o Brasil são exemplos disso. No Brasil, os sistemas de governo estadual e municipal adotaram várias características do sistema norte-americano, embora mantendo algumas tradições latino-americanas.

O sistema de governo municipal brasileiro, em comparação com os aqui já comentados, é caracterizado pelo alto grau de autonomia conferido aos municípios, pois as relações dos governos municipais com as esferas superiores são relações de governo a governo e não de órgãos semi-descentralizados, às vezes descentralizados, que mantêm certa subordinação administrativa em relações aos níveis superiores. O prefeito não deve obediência nem ao governador do estado, nem ao presidente da república. Deve obediência apenas à lei.

Outra característica da autonomia municipal brasileira é o fato de esta claramente definida desde a Constituição de 1934, a tal ponto que a Constituição de 1988 inclui os Municípios entre os membros da Federação – caso único entre os regimes federativos de todo o mundo.

Em nossa forma de governo tem prevalecido, desde os tempos coloniais, a eleição da Câmara Municipal. Durante o Império, prevaleceu a eleição da Câmara, mas não havia a figura do prefeito, introduzida com a República. Outro aspecto interessante do sistema de governo municipal brasileiro é que as leis municipais são leis tanto no sentido material (como decretos, portarias e resoluções) como no sentido formal, pois tratam de matéria de competência explícita e exclusiva do Município. Ao contrário do que acontece em outros países em que a autonomia municipal não se iguala à do Brasil, uma lei municipal, para entrar em vigor, não precisa de aprovação de qualquer autoridade das esferas superiores.

No que diz respeito às despesas municipais, não há, como em muitos países controle prévio das mesmas pelo Tribunal de Contas ou órgão equivalente, como a Controladoria General de La República, de alguns países da América Latina. O controle sempre *a posteriori*. Há autonomia constitucional para determinar a aplicação de suas receitas, salvo para o ensino e saúde, que recebem 25% e 15% respectivamente da receita proveniente das transferências constitucionais de impostos federais ou estaduais ou da resultante arrecadação de impostos municipais.

No Brasil, a forma de governo municipal, desde a implantação da república, tem sido a de Câmara Municipal e de Prefeito, com bastante autoridade conferida ao prefeito, como chefe do Executivo. Isso corresponde ao sistema que geralmente se denomina Executivo Forte, usado em muitos países.

A Constituição de 1988 inovou no quesito “participação popular” ao introduzir a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de pelo menos 5% (cinco por cento) do total de eleitores do município. Também manteve o plebiscito para a criação de novos municípios.

São raros os países do mundo que, como o Brasil, outorgam aos mesmos a competência para adotarem sua própria lei orgânica. Nos países unitários, como regra geral, essa lei é baixada pelo governo central; nos países federativos, pelas entidades federadas (Estados, províncias ou equivalentes).

Mello (2001) menciona ainda que os modelos municipais citados não cobrem todas as formas de governos municipais existentes no mundo. Nos Estados Unidos, por exemplo, país onde é maior a variedade das formas de governo municipal, há as seguintes formas:

- a) executivo Forte, como no Brasil;
- b) sistema cameral, em que o prefeito exerce pouca autoridade, como na Inglaterra;
- c) sistema de gerente, em que este é nomeado pela Câmara e exerce as funções executivas, não havendo, pois, a figura do prefeito;
- d) sistema de administrador-chefe, adotado, entre outras cidades, por Los Angeles e São Francisco. Neste sistema, além da Câmara e do prefeito, há o administrador-chefe que exerce as funções de administração geral ou adjetivas, cabendo ao prefeito a supervisão das funções substantivas;
- e) governo de comissão, em que o eleitorado nomeia uma Comissão que pode variar de três a nove membros (cinco na Califórnia) segundo o tamanho do município. Essa comissão distribui entre os seus membros a supervisão dos diversos setores da administração municipal. Como

não há Câmara nem prefeito, a coordenação das funções municipais se torna muito difícil, razão pela qual o Estado da Califórnia proibiu há algumas décadas a introdução desse sistema naqueles municípios que o quisessem adotar, mantendo, os existentes;

f) sistema de democracia direta, na qual o próprio povo se reúne para votar as leis e designar os funcionários administrativos, do qual participam cerca de 100 municípios dos Estados Unidos da Nova Inglaterra. Esse sistema vem da democracia grega dos tempos anteriores à era cristã, é também adotado nos pequenos municípios da Suíça.

Nos Estados Unidos predomina o sistema Executivo forte, sobretudo nas grandes cidades; já que as cidades de porte médio adotam o sistema de gerente, que se estendeu a outros países, como o Canadá e alguns Estados da Alemanha.

Em alguns países africanos é obrigatória a representação tribal nas Câmaras Municipais, para assegurar um melhor convívio entre os diferentes grupos tribais presentes em todos os países daquele continente.

4.20 Histórico do Município de Barreiras

Conforme Almeida (2005), as terras do atual município de Barreiras faziam parte da imensa sesmaria de Antônio Guedes de Brito - o conde fundador do Morgado da Casa da Ponte. As terras que se prestavam à lavoura e criação foram vendidas no século XVII por seus descendentes a José Alves Martins, Domingos Afonso Serra e outros, ficando devolutas as chapadas das serras. Domingos Afonso Serra fez a Fazenda Tapera, onde criou gado. Após sua morte, a fazenda foi inventariada e vendida a diversos, quando, presume-se, surgiram as primeiras moradias. Em 1850, o barqueiro Plácido Barbosa habitava uma casinha junto ao porto, em terreno da Fazenda Malhada, e, juntamente com seu patrão, Francisco José das Chagas, se ocupava de receber e descarregar as barcas que chegavam, cujas mercadorias fazia seguir em tropas de animais para localidades vizinhas do estado de Goiás ou para fadas da Ribeira. Vem a seguir uma fase de progresso, a princípio, e até o ano de 1880, bastante lenta. Nessa época era a povoação um lugarejo com apenas 20 casebres de taipa ou adobe.

4.20.1 Formação Administrativa

Em entrevista com Ignez Pitta, historiadora no Município de Barreiras, no dia 15/09/2017, o atual Município de Barreiras foi elevado à categoria de vila com a denominação de Barreiras, pela Lei Estadual n.º 237, de 06-04-1891, sendo desmembrado do município de

Angical. Constituído do distrito sede e instalado em 26-05-1891. Elevado à condição de cidade com a denominação de Barreiras pela Lei Estadual n.º 449, de 19-05-1902. Em divisão administrativa referente ao ano de 1911, o Município aparece constituído de 4 distritos: Barreiras, Santana, São Desidério e Várzeas.

Assim permanecendo em divisão territorial datada de 1933. Em divisões territoriais datadas de 31-XII-1936 e 31-XII-1937, o município aparece constituído de 8 distritos: Barreiras, Bonfim, Palmares, Rio Branco, Santana, São Desidério, Sítio Grande e Várzeas.

Pelo Decreto-lei Estadual n.º 11.089, de 30-11-1938, o município sofreu as seguintes modificações: o distrito de Bonfim tomou a denominação de Boa Sorte, Rio Branco passou a chamar-se Barrocas e Santana teve seu topônimo alterado para Catão. E, ainda pelo mesmo Decreto-lei Estadual, o distrito de Palmares foi extinto, sendo seu território anexado ao distrito de São Desidério, do mesmo município de Barreiras. No quadro fixado para vigorar no período de 1939 a 1943, o município é constituído de 7 distritos: Barreiras, Barrocas (ex-Rio Branco), Boa Sorte (ex-Bonfim), Catão (ex-Santana), São Desidério, Sítio Grande e Várzea.

Pelo Decreto-lei Estadual n.º 141, de 31-12-1943, confirmado pelo Decreto estadual n.º 12.978, de 01-06-1944, o distrito de Boa Sorte tomou a denominação de Tapiracanga. Em divisão territorial datada de 1-VII-1950, o município é constituído de 7 distritos: Barreiras, Barrocas, Catão, São Desidério, Sítio Grande, Tapiracanga (ex-Boa Sorte) e Várzeas. Pela Lei Estadual n.º 628, de 30-12-1953, o distrito de Barrocas foi extinto, sendo seu território anexado ao distrito sede de Barreiras. Em divisão territorial datada de 1-VII-1955, o município é constituído de 6 distritos: Barreiras, Catão, São Desidério, Sítio Grande, Tapiracanga e Várzeas. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 1-VII-1960.

Pela Lei Estadual n.º 1.621, de 22-02-1962, é desmembrado do município de Barreiras o distrito de São Desidério e Sítio Grande, para constituírem o novo município de São Desidério. Pela Lei Estadual n.º 1.758, de 27-07-1962, é desmembrado do município de Barreiras o distrito de Catão, elevado à categoria de município com a denominação de Catolândia. Pela Lei Estadual n.º 1.776, de 30-07-1962, é desmembrado do município de Barreiras os distritos de Tapiracanga e Várzeas, para constituírem o novo município com a denominação de Baianópolis. Em divisão territorial datada de 31-XII-1963, o município é constituído do distrito sede. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 2014.

Barreiras é um município brasileiro no interior do estado da Bahia, Região Nordeste do país. Sua população segundo o IBGE em 2017 é de 157.638 habitantes, sendo o município mais populoso da Região Oeste, o décimo primeiro da Bahia e o décimo oitavo entre os

municípios mais populosos do interior do nordeste. Situada no Extremo Oeste da Bahia, a cidade é cortada pelo Rio Grande, principal afluente da margem esquerda do Rio São Francisco, e é atravessada por duas rodovias federais sendo elas, a BR 135 e a BR 242, tornando-a no principal entroncamento rodoviário da região. Faz fronteira com os municípios de Luís Eduardo Magalhães, São Desidério, Cristópolis, Angical, Catolândia e Riachão das Neves.

O Município é um importante polo agropecuário e o principal centro urbano, político, educacional, médico, tecnológico, econômico, turístico e cultural da região oeste da Bahia. O Município de Barreiras, junto às suas cidades circunvizinhas, compõe a maior região agrícola do Nordeste. Além dessas potencialidades, pode-se perceber também intensa atividade comercial abastecendo toda região num raio de 300 km. Hoje, por força de seu grande desempenho nos setores do comércio e da prestação de serviços, Barreiras ocupa posição de destaque entre os maiores centros econômicos e populacionais do estado, e é uma das principais cidades da região nacionalmente conhecida como MATOPIBA, acrônimo da siglas dos Estados da República Federativa do Brasil: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

Nesse contexto de cidade polo regional, o Município de Barreiras cada vez mais tem se fortalecido economicamente dado ao seu desenvolvimento em segmentos e setores diversificados dando-lhe um ritmo de desenvolvimento mais acentuado, sustentável e seguro, com fornecimento de serviços diversos (com destaque na educação e saúde), comércio pujante e agronegócio, forte incremento imobiliário e em construção civil, etc.

A cidade possui o terceiro maior IDH do estado da Bahia com média de 0,721, conforme dados do IBGE, atrás apenas de Salvador e Lauro de Freitas, além de ter o segundo maior entre as cidades do interior da Região Nordeste, atrás apenas de Imperatriz, no Maranhão.

Na época da chegada dos colonizadores europeus ao Brasil (século XVI), a porção central do país era ocupada por indígenas do tronco linguístico macro-jê, como os acroás, os xacriabás, os xavantes, os caiapós, os javaés, dentre outros.

A região onde está localizada a cidade de Barreiras pertenceu ao Estado de Pernambuco até meados de 1824. D. Pedro I desligou o atual Oeste da Bahia do território Pernambucano como punição pelo movimento separatista conhecido como Confederação do Equador. A então Comarca do São Francisco foi o último território desmembrado de Pernambuco, impondo àquele estado uma grande redução da extensão territorial, de 250 mil km² para os 98.311 km² atuais. Após três anos sob Administração mineira, a região foi anexada à Bahia em 1827.

A sede municipal adquiriu status de cidade pela Lei estadual nº 449, de 19 de maio de 1902 investindo-se nessa categoria em 15 de novembro desse mesmo ano, quando já possuía mais de 630 casas e 2.500 habitantes. Em 15 de março de 1943 começou a operar uma agência do Banco do Brasil, o primeiro banco da cidade.

No início do século XX o progresso chega a Barreiras e deixa marcas dessa época, nos imponentes casarões de arquitetura neoclássica. Verdadeiro monumento arquitetônico, que em parte sobrevive até hoje mesmo com o acelerado crescimento urbano da cidade.

Em 1908, um jornal semanal "Correio de Barreiras" era publicado e editado pela Tipografia Lima. No ano de 1918, Geraldo Rocha, inaugura o Cine Teatro Ideal, onde programas de auditórios e espetáculos musicais fizeram o maior sucesso, sob o comando do talentoso Mário Cardoso.

Na década de 1920, com o aumento do consumo de energia elétrica, o aproveitamento dos rios tornou-se importante. Agraciada com a segunda hidrelétrica da Bahia, o Município de Barreiras atraiu muitas indústrias, que foram fechadas quando a usina foi desativada. A chegada da energia elétrica impulsionou as usinas beneficiadoras de cereais e algodão, possibilitou a instalação de uma fábrica de tecidos e fios de algodão e de um curtume industrial instalados pelo Cel. Baylon Boaventura. Nesta mesma época, Dr. Geraldo Rocha, havia fundado a empresa Cia. Sertaneja e, através dela, muito realizou para o progresso de Barreiras. Na década de 1930, Dr. Geraldo Rocha, constrói um grande Frigorífico Industrial que produzia e exportava charque, salame e salsicha.

Importante lembrar que até o ano de 1850, a futura capital regional não passava de um agrupamento de 20 casebres de taipa. A ocupação dos Cerrados Baianos era devagar e rarefeita, mantendo-se assim até os anos de 1940 -1950. Essa situação deve-se aos seguintes fatos: primeiro, o limitado dinamismo da economia baiana, o comércio decadente em Salvador, além de na região sul ocorrer um surto do cacau; e segundo, a ausência de atividades dinâmicas na região. Nesse contexto socioeconômico, foram montadas as bases de uma economia regional que conjuntamente ao transporte de mercadorias, via porto, dinamizava a produção agrícola, bem como estreitava as relações comerciais e pessoais. De certa forma, a cidade de Barreiras estabelecia a polarização econômica, após ter se desmembrado do município de Angical, fator que influenciou ainda a formação de uma classe política local.

A situação geográfica às margens do Rio Grande permitiu ao município de Barreiras alcançar um desenvolvimento maior do que outros municípios vizinhos. Era pelo porto do Município de Barreiras que escoavam além da borracha da mangabeira, gêneros alimentícios e

até ouro dos garimpos de Goiás. A região estava marcada pelas relações estabelecidas com outros estados do Brasil Central e menos com a capital Salvador. O comércio era realizado, após os barcos subirem o Rio São Francisco, com povoados de Goiás, os do atual Tocantins, e ainda com a Amazônia. O isolamento dessa região em relação ao litoral é marcante até o final da década de 1950. Na década de 1970, marco das transformações produtivas no campo, o baixo valor das terras, a destinação governamental de créditos agrícolas e o movimento migratório sulista introduziram formas modernas de produção agrícola. A participação do Governo Federal permitiu tirar o isolamento que o município vivia em relação aos outros centros urbanos, seja do ponto de vista das rodovias ou dos investimentos em pesquisa científica. Mesmo assim, a pecuária extensiva e a agricultura familiar desenvolvida nos vales ainda representavam as principais fontes econômicas de subsistência e de trocas comerciais com outros municípios do Oeste Baiano.

A economia, até então, estava pautada no poder dos latifundiários, com os coronéis detentores de vastas terras. Quanto ao Cerrado, “inexplorado” pela pecuária, ainda possuía extensas áreas preservadas. Com a chegada do 4º BEC (Batalhão de Engenharia e Construção) em 1969, oriundo de Crateús - CE, deu-se início a construção parcial da BR 242 para Salvador, que promoveu a interligação do município com outras cidades na Bahia e com o restante do Brasil pelas rodovias federais. No início da década de 1980, o município passou a receber grande número de produtores rurais migrantes da Região Sul do Brasil, atraídos pelo seu potencial agrícola.

O Município de Barreiras tem uma área de 7.895,24 km², rica em belezas naturais, é contornada por serras e conta com grandes recursos hídricos. Sua área urbana se estende do vale da Serra da Bandeira, (onde se localiza o Aeroporto de Barreiras) e vai até o vale da Serra do Mimo, tomando uma área total de 64 km², cortada pelo Rio Grande que faz diversas curvas por dentro da cidade. A cidade localiza-se a 872,9 km da capital do Estado da Bahia, que é Salvador, no entanto a capital federal Brasília está a apenas 613 km interligada diretamente pela BR 020, sendo o principal destino dos Barreirenses quando tem necessidade de algum produto ou serviço da capital, com exceção àqueles serviços oferecidos somente pelo estado da Bahia.

A altitude elevada de Barreiras é característica, apresentando duas variações de relevo. Na parte leste do município situam-se serras extensas com planaltos, estendendo-se em geral no sentido leste-oeste, com altitude média de 750 metros acima do nível do mar. Recortando suas encostas ficam os vales férteis com altitudes que não ultrapassam os 460 metros por onde correm as bacias hidrográficas.

As principais serras são:

- Serra da Bandeira
- Serra do Mimo
- Serra do Boqueirão
- Serra da Gameleira
- Serra da Ondina
- Serra de São Vicente
- e no extremo oeste na divisa com o Estado do Tocantins, a Serra Geral.

Os solos apresentam textura média e arenosa, sendo o latossolo vermelho amarelo-célico o predominante.

A vegetação predominante é o cerrado arbóreo aberto sem floresta de galeria. As florestas de galeria existentes são em menor escala.

O Município de Barreiras fica na região mais rica em recursos hídricos do nordeste brasileiro. É cortada de sudoeste a nordeste pela Bacia do Rio Grande, a maior bacia da margem esquerda do Rio São Francisco. Os rios que banham o município nascem próximos às vertentes da Serra Geral no cerrado e correm de oeste para leste, sendo todos afluentes e sub-afluentes do Rio Grande. À margem direita do Rio Grande apenas deságua o Rio Ribeirão do Arapuá. Na margem esquerda ficam as principais bacias hidrográficas que formam o Rio Grande:

Bacia do Rio Branco: Formada pelo Rio de Janeiro e pelo Rio dos Cachorros com seus afluentes. No Rio de Janeiro ficam as cachoeiras do Acaba Vida e do Redondo que são importantes pontos turísticos de Barreiras. O Rio Branco margeia o povoado de Cantinho do Senhor dos Aflitos deságua no Rio Grande a alguns quilômetros abaixo do perímetro urbano da cidade.

Bacia do Rio de Ondas: Formada pelo Rio Borá e pelo Rio de Pedras com seus afluentes. O Rio de Ondas encontra o Rio Grande um pouco acima da cidade de Barreiras e é o mais procurado para o lazer da população, sendo muito praticado a descida de bóia, de bote e de caiaque.

4.20.2 Economia

O Município de Barreiras se destaca no Agronegócio nacional como grande produtora de algodão plantando 34.491 ha, com 40.291 ha e soja com 128.110 há em um total de 202.892 mil ha conforme dados da AIBA (Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia) 2012. No

que se refere á área irrigada possui 301 pivôs implantados em 33.500 há. É importante ressaltar, possui grande potencial de expansão da área agricultável, pois do total de 789.524 há, se utiliza apenas 34 % dessa área ainda tendo muito que crescer de forma sustentável e ambientalmente correta na Agricultura e Pecuária. Apenas como dado comparativo para identificar a sua forte contribuição no Agronegócio, a cidade de Luis Eduardo Magalhães (Ex distrito de Barreiras, Mimoso do Oeste) que se destaca como grande produtora agrícola produz 12.446 há de algodão, 26.944 de milho e 145.705 há de soja e possui 130 pivôs implantados em 14.910 há, ambas as Cidades com média de produtividade por hectare quase idêntico. Desta feita igualmente com Luis Eduardo Magalhães, Formosa do Rio Preto, São Desidério, Correntina, Riachão das Neves e outros Municípios do Oeste, Barreiras contribui fortemente para o fortalecimento do Agronegócio na Bahia e Brasil e o seu diferencial para as demais reside na sua localização geográfica privilegiada que a torna centro urbano convergente e de abastecimento regional até mesmo do Sul do Piauí.

Há uma previsão de grande incremento no agronegócio em Barreiras, dado ao interesse de grupos para investimentos na indústria têxtil e confecções, bem como esmagamento de soja e aumento considerável de extensão de suas áreas agricultáveis.

Na pecuária, o incremento e investimento em tecnologia é fato público e notório, não somente no cerrado (na localidade de Placas, por exemplo, que pertence a Barreiras) mas, também, notadamente na região do vale onde surgem novas propriedades rurais, inclusive com investimentos de grandes grupos que estão influenciando positivamente pequenos e médios pecuaristas a investirem em aprimoramentos tecnológicos sustentáveis o que tem refletido na qualidade e capacidade produtiva de arrobas de carne por hectare, sem falar nos investimentos em genética de ponta em reprodução bovina.

Outro diferencial que destaca o Município de Barreiras é que, além de um cerrado altamente produtivo, também possui um vale com grande potencial para a pequena agricultura, piscicultura e pecuária de corte e leite, bem servido de mananciais de água e clima apropriado.

Essa cidade baiana é um dos principais centros comerciais do estado da Bahia abastecendo outros municípios num raio de 300 km e tem um dos maiores índices de potencial de consumo do interior do nordeste ocupando o 13º lugar. Barreiras conta com um centro de abastecimento comercial na região central onde se vende produtos alimentícios de horta, artigos importados, roupas, entre outros. O Município possui alguns estabelecimentos comerciais de atuação nacional e multinacional como as Lojas Havan, Atacadão, Le Biscuit, Lojas Americanas, Armazém Paraíba, Casas Bahia, Magazine Luiza; como também um número

expressivo de franquias do ramo alimentício *fast food*, especificamente, com unidades do Bob's, Subway, Spolieto, Domino's Pizza, Giraffas, além dos *foods trucks* espalhados nas diversas áreas onde há maior movimentação de pessoas na cidade.

Há em Barreiras algumas empresas de distribuição como a AmBev distribuidora, a Coca-Cola, ArcelorMittal, a Gerdau e a Danone. Além também de concessionárias da Fiat, Volkswagen, Chevrolet, Honda, Nissan, Toyota, Mitsubishi, Hyundai, Jeep, Pegout, Citroen, Volvo, Ford, Renault e Land Rower, extinta em 2017.

4.20.3 Saúde

Figura 1 – Hospital do Oeste – Barreiras - Ba



Hospital do Oeste em Barreiras – Ba. Foto: Washigton Luis

Hospital do Oeste, é o maior e mais importante hospital da região que atende os estados do Piauí, Maranhão, Tocantins e parte central da Bahia. Além do Hospital do Oeste, o Município de Barreiras abriga sedes de diferentes órgãos públicos do Estado da Bahia e da República Federativa do Brasil, entre eles:

- Hospital do Oeste - Hospital Regional de Barreiras que funciona como centro regional de regulação do SUS;
- Superintendência Regional do INSS;
- Agência Regional da Receita Federal;
- Sede Regional das Justiças Federal e Trabalhista;
- Representação Regional do Ministério Público Federal;
- Representação do Ministério da Agricultura;

- Representação da Advocacia Geral da União;
- Polícia Federal;
- Ministério Público do Trabalho que atende 62 municípios baianos;
- Diversas agências bancárias de atendimento regional, sendo elas o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Rabobank, o Banco do Nordeste, o Banco Santander, o BMG, o Banco Triângulo, o Itaú, o Bradesco, Sicredi e outras;
- Centro de Detenção Regional;
- Conjunto Penal de Barreiras que funciona como presídio regional;
- Entrância Especial da Justiça Estadual da Bahia;
- 10º Batalhão de Polícia Militar e Coordenação Regional da Polícia Militar;
- Coordenação Regional da Polícia Civil;
- 4º Batalhão de Engenharia de Construção do exército;
- Corpo de Bombeiros Regional;
- Um Distrito Integrado de Segurança Pública e um Centro Integrado de Comunicação;
- Aeroporto Regional de Barreiras com voos para Salvador, Brasília e Belo Horizonte;
- Rodoviária Luís Eduardo Magalhães - que serve como terminal rodoviário regional por ser a única a ter acesso a três rodovias federais;
- IBAMA - Gerência Regional;
- Sede da TV Oeste - rede de televisão afiliada à Rede Globo; e
- diversas gerências e coordenações de órgãos públicos com competência e atribuição regional.

4.20.4 Educação

O Município de Barreiras conta com os seguintes estabelecimentos de ensino: (INEP - 2017)

- Estabelecimentos de ensino pré-escola e alfabetização: 73, sendo 46 públicas e 27 particulares;
- Estabelecimentos de ensino fundamental: 106, sendo 76 municipais, 3 do estado e 27 particulares;

- Estabelecimentos de ensino médio: 21, sendo 1 federal, 15 do estado e 5 particulares;

4.20.5 Ensino Superior

O Município de Barreiras dispõe de várias unidades de ensino superior dentre elas se destacam:

- Universidade Federal do Oeste da Bahia - UFOB
- Universidade do Estado da Bahia - UNEB
- Instituto Federal da Bahia - IFBA
- Centro Universitário São Francisco de Barreiras - Unifasb
- Faculdade Dom Pedro II
- Faculdade João Calvino - UNIRB
- Universidade Paulista - UNIP EAD
- Centro Universitário de Maringá - Unicesumar EAD
- Centro Universitário Jorge Amado - Unijorge EAD
- Universidade Norte do Paraná - UNOPAR EAD

Estas universidades dispõe de uma extensa diversidade de cursos como: Medicina, Nutrição, Ciências Contábeis, Arquitetura e Urbanismo, Engenharia de Alimentos, Direito, Psicologia, Tecnologia da informação, Publicidade, pedagogia, agronomia, administração, Educação Física, enfermagem, fisioterapia, geologia, Engenharia Civil, Engenharia Sanitária e Ambiental, Medicina Veterinária e diversas licenciaturas (letras, matemática, física, química, biologia, geografia, história), No âmbito da educação, desenha-se para Barreiras, num futuro próximo, o *status* de cidade universitária, tanto pela ampliação das atuais unidades existentes, como pela implantação de novas unidades educacionais de nível superior.

4.21 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

O advento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi bastante influenciado pela necessidade de acudir as deficiências apontadas pelos chamados Indicadores de Primeira Geração – indicadores de natureza bastante restrita e simplória, a exemplo do PIB (Produto Interno Bruto) e PIB *per capita*.

O ideário dos Indicadores de primeira gestão ganha força no pós-guerra. Segundo informa Kayano e Caldas (2001), a elaboração de indicadores naquela época estava essencialmente voltada para as quantificações de natureza econômica, com destaque para os sistemas de contas nacionais e a mensuração dos agregados macroeconômicos. A universalização do PIB *per capita* como indicador de fomento a partir da década de 50 esteve anexa diretamente aos seguintes fatores: (Fundação SEADE, 2002): trata-se de um dado disponível para a quase totalidade dos países; constitui-se numa variável de fácil entendimento; permitir comparabilidade factível; relacionar-se a dimensões geralmente reconhecidas como parte integrante do processo de desenvolvimento, tais como o crescimento econômico e a dinâmica demográfica.

O IDH nasce e se desenvolve num contexto marcado pela insatisfação frente à a generalizada utilização do PIB *per capita* como único indicador de bem-estar de uma população. Com efeito, ao longo do tempo, esse indicador demonstrou uma série de desvantagens dentre as quais é possível destacar: a incapacidade de refletir a distribuição de renda interna em cada unidade territorial, o fato de ser sensivelmente afetado pela variação cambial, e o seu caráter unidimensional, ou seja, o fato de não captar outros aspectos essenciais, tais como educação, saúde, meio ambiente, etc.

Na construção do IDH, para cada um dos três indicadores que o compõem, monta-se uma escala que varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo atribuído 0 (zero) para o país com a pior (carência máxima) e 1 (um) para o país com o melhor valor (carência mínima). Os demais países recebem uma pontuação proporcional, de acordo com a sua posição no intervalo entre os extremos.

Para Kayano e Caldas (2001, p. 28), o principal problema que se coloca para o IDH é o fato de este índice estabelecer “padrões mínimos universais de qualidade de vida válidos para todos os países e culturas”, desrespeitando, portanto, as particularidades regionais, além de desconsiderar certa relatividade concernente aos hábitos de consumo e satisfação. Os autores acrescentam que:

“A utilização desses conteúdos para a noção de desenvolvimento humano, ou mesmo a utilização da comparação internacional como metodologia revelam um viés etnocêntrico que toma os padrões ocidentais modernos como modelos a serem atingidos por todas as nações do planeta. Por exemplo, em sociedades com baixo grau de institucionalização das relações mercantis, a renda é um critério pouco efetivo para avaliar a produção e a circulação de bens e riquezas. Da mesma forma, existem sociedades em que o acesso ao conhecimento se dá a partir de meios ligados à tradição ou transmissão oral, mais eficazes para lidar com as realidades locais do que a alfabetização” (Kayano & Caldas, 2001, p. 28).

No Caso do IDH, a ponderação atribuída a cada um dos indicadores (igualmente um terço para cada componente) é arbitrária e presume uma função de bem-estar social. Afinal de contas, qual a racionalidade implícita de se somar a expectativa de vida com a alfabetização?

Para Veiga² “o principal defeito do IDH é que ele resulta da média aritmética de três índices mais específicos que capta renda, escolaridade e longevidade. Mesmo que se aceite a ausência de outras dimensões do desenvolvimento para as quais ainda não há disponibilidade de indicadores tão cômodos – como a ambiental, a cívica, ou a cultural – é duvidoso que seja essa média aritmética a que melhor revele o grau de desenvolvimento atingido por uma determinada coletividade (neste caso o Município). Ao contrário, é mais razoável supor que o cerne da questão esteja justamente no possível descompasso entre o nível de renda obtido por determinada comunidade e o padrão social que conseguiu atingir, mesmo que revelado apenas pela escolaridade e longevidade” (GUIMARÃES, 2004. p.12).

O IDH não trouxe uma solução adequada para a comparação e o monitoramento da incidência de pobreza nos diferentes países. Mesmo abstraindo as dificuldades de garantir a comparabilidade em função de especificidades culturais, isto se deve ao fato de que todos os indicadores utilizados na construção do IDH são médias, o que mascara a ocorrência de situações extremas associadas às desigualdades de bem-estar entre indivíduos. O IDH não permite diferenciar, a um dado nível de PIB *per capita*, qual a incidência de pobreza que ocorre como resultado das desigualdades da renda em cada país.

Outra séria limitação do IDH consiste em ocultar mais do que revelar, principalmente no concernente ao superdimensionamento do que se costumou chamar de “progresso” reside no fato de que o “avanço” termina sendo refletido exclusivamente por meio de evoluções estritamente quantitativas dos indicadores, sem nenhuma alusão ao padrão qualitativo de desenvolvimento efetivo do país.

4.21.1 IDH do Brasil

Em comparação aos demais países da América do Sul, o Brasil ocupa a 5º posição, ficando atrás do Chile, Argentina, Uruguai e Venezuela. Já em relação aos BRICS (bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o Brasil fica na 2º posição, atrás apenas da Rússia.

Outro destaque no relatório é o índice de desigualdade de gênero, que avalia as diferenças na saúde reprodutiva, empoderamento e atividade econômica. Nesse caso, o indicador passa a ter o valor de 0,414, ocupando a 92ª posição entre 159 países. A alta taxa de

² Veiga, J. E. *Problemas do uso ingênuo do IDH-M*. Valor, 14.1.2003.

gravidez na adolescência e o baixo número de mulheres no Parlamento são alguns dos fatores que contribuem para esse baixo desempenho. Enquanto na República Centro-Africana, país com menor IDH do mundo, o percentual de mulheres no Parlamento é de 12,5%, o Brasil tem apenas 10,8%. A renda per capita dos homens, por exemplo, é 66,2% maior que a renda das mulheres -nos demais países analisados, essa média é de 24%.

No Mercosul, o único abaixo do Brasil no ranking é o Paraguai, no 110º lugar (IDH 0,693). O país se enquadra naqueles com desenvolvimento humano "médio", segundo a ONU. Outros países vizinhos, como Equador (IDH 0,739) e Colômbia (IDH 0,727), ficaram nas posições 89 e 95, respectivamente.

A Noruega permanece no grupo classificado de Alto Desenvolvimento Humano. A Noruega, alcançou IDH 0,949. A pior colocação foi da República Centro-Africana, com 0,352. Noruega é considerada o país mais feliz do mundo pela ONU. Um dos fatores que garantiram a colocação é a alta expectativa de vida, de 81,7 anos em 2015.

4.21.2 IDH do Município de Barreiras – Bahia

Segundo o IBGE 2010, o Município de Barreiras possui o terceiro maior IDH do estado da Bahia com média de 0,721 atrás apenas de Salvador e Lauro de Freitas, sendo a terceira cidade mais bem avaliada do interior do Estado da Bahia, além de ter o segundo maior IDH entre as cidades do interior de toda a Região Nordeste, atrás apenas de Imperatriz, cidade do interior do estado do Maranhão, com média de 0,731 de IDH. Vale informar também que a renda *per capita* em saúde no Município de Barreiras, conforme dados do IBGE (2015) é de menos de 276,00 (Duzentos e Setenta e Seis Reais), sendo que o PIB *per capita* no Município de Barreiras é de mais de R\$ 21.000,00 (Vinte e Um Mil Reais) de média nos últimos 4 anos pesquisados.

Tabela 4 – Alguns indicadores de desenvolvimento no Brasil.

Indicadores de desenvolvimento no Brasil			
Instituição/Publicação	Índice	Objetivo (seg. citações selecionadas)	Documentos de referência
Fundação João Pinheiro	IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal ICV: Índice de Condições de Vida Municipal	“...avaliar o nível de desenvolvimento humano e de condições de vida do âmbito dos Municípios...enquanto o ICV utiliza , além desses quatro, um conjunto de 16 indicadores...de forma a captar da formas mais abrangente possível o processo de desenvolvimento social”.	FJP. Desenvolvimento humano e Condições de vida: Região Metropolitana de Belo Horizonte
Fundação cidade do RJ	IQM Índice de Qualidade Municipal - verde -carências -necessidades. Habitacionais -sustententação. Fiscal	“...índice que pretende contribuir para um maior conhecimento da realidade fluminense...na intenção de subsidiar Governo e Prefeitura no direcionamento de suas políticas...com o objetivo de capturar uma dada distância entre a realidade existente...e o desenho de uma sociedade ideal, na qual se vivencie um elevado grau de equidade e cidadania plena...cruzamento de 42 variáveis	Cide. Índice de Qualidade dos Municípios: verde . RJ Cide. Índice de Qualidade dos Municípios: carências . RJ. Cide: Índice de Qualidade dos Municípios: Necessidades Habitacionais . RJ Cide. Índice de Qualidade dos Municípios: Sustentabilidade Fiscal . RJ
SEADE – SP Sistema Estadual de Análise de Dados	IPRS: Índice paulista de Responsabilidade Social IVJ: Índice de Vulnerabilidade Juvenil	“Em 2000, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo contratou os serviços técnicos da Fundação Seade...desenvolver uma metodologia capaz de classificar os Municípios. .monitoramento de prioridades...para caracterizar os Municípios quanto “as condições de vida da população e às ações	São Paulo. Estado. Assembleia Legislativa. Índice Paulista de Responsabilidade Social. São Paulo, Seade, 2001. Madeira, F. R Monitoração de prioridades de desenvolvimento com equidade social. 2 seminário Fluminense de Indicadores , Rio de Janeiro, 2001, p. 7:16

		públicas direcionadas para seu aprimoramento	
SEI – BA Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia BA	IDS: Índice de Desenvolvimento Social IDE: Índice de Desenvolvimento Econômico	“...medidas de Desenvolvimento mais atualizada que permitir avaliar as políticas públicas, orientar a intervenção dos níveis de governo e instrumentar os vários segmentos da sociedade na demanda por melhorais...Municípios em ordem decrescente...obtido através da média geométrica dos escores padronizados”	SEI. Índice de desenvolvimento econômico e social: Municípios baianos 2001 . Salvador, 2002.
Fundação Economia e Estatística RS	ISMA: Índice Social Municipal Ampliado	“...elencar os Municípios...segundo suas condições sociais e econômicas, em relação a quatro grupo de indicadores: Condições de Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda”...totalizando um número de 14 indicadores...contribuindo, dessa forma, para uma alocação mais criteriosa dos recursos públicos	Winckler, C. R. Índice social municipal ampliado para o Rio Grande do Sul 1991-98 . Porto Alegre, FEE 2002

Fonte: Guimarães, 2004, p.11

5 COLETA, ANÁLISE E CONSTRUÇÃO DO MODELO

A procura por dados se concentrou no **período compreendido entre os anos de 2013 a 2016, coincidente com uma gestão completa do prefeito do Município de Barreiras, que foi 2013 a 2016**. O ano de 2012 não foi selecionado por ser o último ano da gestão anterior, portanto, o ano de 2013 é a base de avaliação da gestão seguinte.

Definidas as propriedades, partiu-se para a seleção das áreas de interesse social que merecem ser avaliadas. Não se pode esquecer que o modelo pode ser aplicado a todos os Municípios brasileiros, independente do seu porte, população e ou localização geográfica.

Foi adotado o critério de ordem de importância imediata (àquelas relacionadas diretamente com a satisfação das necessidades básicas da pessoa humana) para a seleção de áreas que são objeto desta pesquisa. Tais áreas são segmentadas sob dois aspectos: o primeiro é o do beneficiário final dos serviços públicos – o munícipe – que foi denominado aspecto direto por proporcionar benefícios diretamente para o cidadão. Neste segmento foram analisadas as áreas de **Educação e Saúde**. Há outras áreas que poderiam ser avaliadas neste estudo, como meio ambiente, lazer, cultura, segurança pública etc., porém, ao fazer buscas de dados e indicadores para estas áreas foi constatado que não eram atendidos critérios básicos da metodologia para que os mesmos compusessem esta pesquisa.

O segundo aspecto considerado para seleção das áreas é o da própria gestão pública, ou seja, uma visão interna da estrutura da administração pública e de suas condições de oferecer bens e serviços aos Munícipes de forma continuada e com qualidade, **que foi denominado aspecto indireto**. Para atender a este propósito foram analisadas as áreas de **Finanças Públicas e a área de Recursos Humanos**. Assim, como mencionado no primeiro aspecto apresentado, há outras áreas de interesse, mas este trabalho esbarrou nas mesmas dificuldades apresentadas anteriormente. Áreas selecionadas:

Tabela 5 – Áreas de gestão pública municipal sujeitas à avaliação

Áreas de gestão pública municipal sujeitas à avaliação	
BENEFÍCIOS DIRETOS	BENEFÍCIOS INDIRETOS
Educação	Finanças Públicas
Saúde	Recursos Humanos

Fonte: Elaboração do autor.

5.1 Área de benefícios diretos aos municípios

5.1.1 Educação: Educação Fundamental (Ensino Básico) no Município de Barreiras.

A área de educação foi selecionada como a primeira a ser analisada por sua importância social e pela relevância do comprometimento dos recursos orçamentários na sua gestão. Foram analisadas a **Educação (Fundamental Ensino-Básico) no Município de Barreiras e a quantidade de Professores com ensino superior na Educação básica no Município de Barreiras.**

Por determinação constitucional, os Municípios brasileiros devem se comprometer-se com 25% dos orçamentos municipais nesta área. Portanto, a educação é de responsabilidade compartilhada com os Estados e a União, mas há a seguinte legislação infraconstitucional – Lei de Diretrizes de Bases da Educação – lei federal 9.394/06 – com as seguintes atribuições, conforme a Constituição Federal de 1988, disponível em <http://planalto.gov.br>. Acesso em 10 de Agosto de 2019.

”Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de seu sistema de ensino;

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela lei n. 10.709, de 31.07.2003)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

E mais, a comunidade tradicionalmente espera do Município a oferta destes serviços de educação básica. É um serviço de importância próxima do cidadão e também uma tradição.

A Educação Básica se subdivide-se em:

- a) educação infantil – oferecida em: creches para crianças de até três anos de idade; pré-escolas, para crianças de quatro a seus anos de idade;
- b) educação fundamental obrigatória – com duração de 9 (nove) anos, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, e;
- c) ensino médio – com duração mínima de 3 (três) anos – tem foco nos jovens na faixa etária de 15 a 19 anos.

Conforme o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública do Município de Barreiras tiveram nota média de 4.5 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 3.8. Na comparação com Municípios do Estado da Bahia, os alunos dos anos iniciais colocavam este Município na posição 131 de 417 Municípios do Estado da Bahia. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 66 de 417. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 97.5 em 2015. Isso posicionava o município na posição 185 de 417 dentre as cidades do estado e na posição 2904 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

Em pesquisa de campo realizada no mês de Setembro do ano de 2017 junto a Secretaria Municipal de Educação do Município de Barreiras, no ano de 2013, o Município tinha 22.654 alunos matriculados e deste total, foram aprovados 86,65% dos alunos. No ano de 2016, o Município tinha matriculado o total de 32.897, com taxa de aprovação de 88,90%

No ano de 2013, a taxa de evasão escolar ficou em 7,23% no Município de Barreiras, conforme dados da Secretaria Municipal de Educação do Município de Barreiras. Já no ano de 2016, a taxa de evasão escolar ficou em 6,69%, conforme Tabela 6 a seguir:

Tabela 6 - Educação (Fundamental – Ensino básico): Alunos, aprovação e evasão no Município de Barreiras

Educação (Fundamental – ensino básico): Alunos, aprovação e evasão no Município de Barreiras			
Ano	Alunos	Aprovação %	Evasão %
2013	22.654	86,65	7,23
2014	25.380	87,25	7,10
2015	29.581	87,90	6,87
2016	32.897	88,90	6,69

Média / ANO	27.628	87,675	6,97
--------------------	---------------	---------------	-------------

Fonte: Secretaria Municipal de Educação do Município de Barreiras – Ba, 2017.

Elaboração própria do autor.

Pesquisas recentes têm demonstrado a carência de professores com nível superior no ensino básico em vários Municípios do Brasil, mesmo com esforços do governo em promover ações salariais com a graduação dos seus servidores na área de educação. É sabido que para melhorar a qualidade do ensino é preciso melhorar o nível de instrução dos professores. Obviamente, que isto por si só não é suficiente, mas é um dos pré-requisitos importantes para a melhora da qualidade da educação.

Tabela 7- Professores com ensino superior (Ensino básico) no Município de Barreiras – Ba

Professores com ensino superior (Ensino básico) no Município de Barreiras - Ba		
Ano	Total Professores	Professores com nível superior %
2013	901	88%
2014	880	89%
2015	843	92%
2016	819	95%
Média / ANO	860,75	91%

Fonte: Secretaria Municipal de Educação do Município de Barreiras – Ba, 2017.

Elaboração própria do autor.

Nesta pesquisa é analisada a evolução do número de professores do ensino básico com nível superior comparado aos dados dos anos 2013 a 2016 no Município de Barreiras. São consideradas apenas os professores que lecionam na rede de escolas administradas pelo Município de Barreiras – Bahia. A base dos dados foi encontrada no Ministério da Educação, *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais [INEP] e na Secretaria de Educação da cidade de Barreiras – Bahia. Segundo esses órgãos oficiais, no ano de 2013, a cidade de Barreiras – Bahia, tinha em seu quadro 901 professores, sendo 88% com nível superior, e no ano de 2016, o total era de 819 professores e ainda conforme a Secretaria de Educação do Município de Barreiras, 95% destes professores possuem curso de graduação, sendo um número expressivo de professores com ensino superior se considerar a média nacional que não chega a 75% segundo o INEP (2018).

5.2 Saúde no Município de Barreiras

Na área de saúde pública da cidade de Barreiras – Bahia, foram selecionados dois indicadores: **O percentual de mortalidade infantil no Município de Barreiras para o total de nascidos vivos e gastos *per capita* (por habitante) com a saúde municipal.**

5.2.1 Mortalidade infantil no Município de Barreiras

Conforme dados da Secretária de Saúde do Município de Barreiras, para cada 2.539 nascidos vivos no ano de 2013, teve 39 que vieram a morrer em até 01 (um) ano de idade; já no ano de 2016, para cada 2.480 nascidos vivos, se teve 35 que faleceram até 01 (um) ano de nascimento, conforme Tabela 8 a seguir:

Tabela 8 - Nascidos vivos no Município de Barreiras - Ba

Nascidos vivos no Município de Barreiras – Ba			
Ano do Nascimento	Frequência	Mortalidade infantil / números	Mortalidade Infantil de 0 a 01 (um) ano percentual
2013	2.539	39	1,53%
2014	2.676	39	1,45%
2015	2.595	44	1,69%
2016	2.480	35	1,41%
Média / ANOS	2.572,50	39	1.52%

Fonte: Secretária de Saúde do Município de Barreiras – Ba, 2017.
Elaborado pelo autor.

5.2.2 Gasto *per capita* em saúde no Município de Barreiras

A escolha deste indicador se deve ao fato do Município de Barreiras está muito aquém de oferecer à população um serviço saúde de qualidade e comparável aos países desenvolvidos. Está muito distante dos limites de crescimento deste gasto. A base de coleta foi o DATASUS do Ministério da Saúde, no sistema de informação sobre orçamento público em saúde (Siops).

Tabela 9 - Renda *per capita* em saúde no Município de Barreiras

Renda <i>per capita</i> em saúde no Município de Barreiras		
Recursos Saúde no Município de Barreiras /	Valores em Reais – ano / dividido pela número total de habitantes	Gasto <i>Per capita</i> com saúde por habitante no Município de Barreiras
2013	38.342.957,18 / 150.896hb	254,10
2014	41.967.034,89 / 152.208hb	275,72
2015	43.659.452,78 / 153.918hb	283,65
2016	45.126.754,38 / 155.519hb	290,16
Média / ANO	42.274.049,80 / 153.135,25hb	276,05

Fonte: DATASUS, 2017 (Siops), Acesso em 10 de Mai. 2018.

O Município de Barreiras gastou em média nos anos de 2013 a 2016, o valor de R\$ 276,05 (Duzentos e Setenta e Seis Reais e Cinco Centavos) por cada munícipe. Esse valor é bem aquém do que se poderia investir, pois a renda *per capita* por habitante no Município de Barreiras, ultrapassa os R\$ 20 mil.

5.4 Áreas de benefícios indiretos ao Município de Barreiras

Neste segmento serão apresentados os índices das áreas que beneficiam de forma indireta a população. Foram selecionadas duas áreas que possuem dados disponíveis para análise: **Finanças Públicas e Recursos Humanos**. Ambas as áreas não produzem benefícios diretos, mas se forem geridas competentemente irão proporcionar melhoras nas áreas afins do governo municipal. No contexto de **Finanças Públicas municipais foram selecionados dois indicadores: Receita própria versus receita total; e solvência geral**. Na área de **Recursos Humanos foi selecionado apenas o indicador da evolução dos funcionários de nível superior versus funcionários totais**. A evolução para todos estes índices se dá fazendo uma comparação entre os anos de 2013 e 2016, que abrange um período completo da gestão municipal.

5.5 Área de Finanças públicas de Barreiras

Os dois indicadores selecionados – receita própria *versus* receita total; e solvência geral – foram obtidos a partir da base de dados do Sistema de Finanças do Brasil (Finbra) disponível no site do Tesouro Nacional www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp. Nesta base de dados constam informações dos balanços municipais publicados de acordo com a lei de Responsabilidade Fiscal. Diversos outros indicadores podem ser obtidos a partir desta base, porém estes dois são suficientes para avaliar o cuidado que a gestão tem com a administração dos recursos financeiros do Município. O objetivo desta pesquisa não tem a intenção de avaliar uma gestão municipal apenas com base no seu desempenho financeiro, assim como afirmado inicialmente, ela tem importância relativa.

5.5.1 Receita própria *versus* receita total

Este indicador mostra o progresso da receita própria em relação à receita total. Este trabalho deseja mostrar com isso quanto o Município se preocupou em criar receita própria e se tornar menos dependente das diversas transferências de receita da União e do Estado da Bahia. Quanto mais independente for o Município dos demais níveis de governo, mais ágil ele será na implementação de suas políticas públicas.

Segundo o Tesouro Nacional, que informa os dados entre os anos 2013 e 2016, no Município de Barreiras foram arrecadados os seguintes valores:

Tabela 10 – Receita próprias *versus* Receitas totais no Município de Barreiras – Bahia.

Receita próprias <i>versus</i> Receitas totais no Município de Barreiras - Bahia			
ANO	Receitas próprias	Receitas totais	Percentual de receitas próprias em percentuais
2013	25.335.651,78	263.314.628,10	9,62%
2014	32.445.264,86	317.313.489,52	10,22%
2015	35.684.089,23	324.654.810,43	10,99%
2016	40.543.956,97	379.128.475,98	10,69%
Média / ANOS	33.502.240,71	321.102.851,00	10,38%

Fonte: IBGE Cidades/Siconfi/STN 2017.

5.5.2 Solvência do Município de Barreiras

Este indicador mostra a capacidade financeira do Município de pagar as dívidas de curto prazo. A piora persistente neste índice levará a prefeitura a atrasos no pagamento de seus credores, inclusive folha de pagamento.

A solvência foi calculada com base na receita total anual dividido pela despesa total anual do Município de Barreiras, com informações obtidas do banco de dados do IBGE no ano de 2016 e, conforme informações abaixo, o Município de Barreiras sempre teve capacidade de pagamento juntos aos seus credores e servidores municipais, uma vez que as receitas anuais sempre foram maiores que as despesas totais do ano equivalente.

Tabela 11 - Solvência do Município de Barreiras – Bahia

Solvência do Município de Barreiras - Bahia			
ANO	Receita em milhões R\$	Despesas em milhões R\$	Solvência
2013	263.314.628,10	250.653.539,72	1,050
2014	317.313.489,52	291.467.842,06 .	1,088
2015	324.654.810,43	317.679.830,53	1,021
2016	379.128.475,98	335.583.874,03	1,129
Média / ANO	321.102.851,00	298.846.271,58	1.072

Fonte: IBGE Cidades/Siconfi/STN, 2017.

Adaptado pelo autor.

O indicador acima mostra que o gestor financeiro do Município de Barreiras sempre teve capacidade de pagamento dos seus compromissos. Ao considerar que não é objeto do agente público obter superávits significativos e com isto economizar recursos que poderiam gerar benefícios à população, muito menos obter déficit, que demonstra indisciplina financeira e pode levar o Município a situação de calamidade financeira. O melhor orçamento é aquele que receitas e despesas estão equilibradas.

A solvência acima mostra que se o índice de for negativo, o Município ficou com suas contas no “vermelho”; quanto maior foi positivo o número relativo a solvência, maior foi a capacidade de pagamento do Município. Destaque para o ano de 2016, onde a solvência ficou

em 1,129 em termos percentuais. Isso demonstra que o Município de Barreiras sempre pagou seus fornecedores e servidores em dias. Importante destacar, que infelizmente, como essas receitas, fica difícil investimentos nestas áreas estudadas ou em outras áreas da Administração pública que venham trazer benefícios para os Municípios. Requer atrair investimentos nacionais e ou internacionais para desenvolver a economia local e consequentemente auferir impostos e tributos para investir no Município.

5.6 Recursos humanos do Município de Barreiras

Este trabalho considerou que a evolução da proporção de servidores com nível superior é um indicador de melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. Quanto mais servidores com nível superior melhor será o atendimento ao município. Entretanto, não podemos concluir que o Município de Barreiras deva ter somente servidores com nível superior e que este fator seja determinante para um serviço de boa qualidade a população, todavia, entende-se que quanto mais conhecimento, mais fácil será desenvolver um bom serviço/atendimento aos municípios de Barreiras.

Tabela 12 - Servidores no Município de Barreiras – Ba

Total de Servidores vs Servidores com nível superior			
Ano	Total Servidores	Servidores com nível superior	Percentual de servidores com nível superior em percentuais
2013	6.210	4.095	65,94%
2014	6.105	3.993	65,40%
2015	6.395	4.376	63,10%
2016	7.060	4.795	67,91%
Média / ANO	6.442,50	4.314,75	65,58%

Fonte: Secretária de Recursos Humanos.

Elaboração do autor.

O Município de Barreiras contou em 2013 com 6.210 servidores, entre concursados e contratados. No ano de 2016, devido eleições municipais, chegou a 7.060 servidores no mês de

Outubro de 2016. Entretanto, com data de 14/12/2017, após recadastramento dos servidores pela Prefeitura Municipal de Barreiras, na gestão 2017/2020 (atual gestão), o número de servidores caiu para 4.958, sendo que servidores concursados são 2.629; processo seletivo 1.325; cargos comissionados 398 e 10 agentes políticos, que são prefeito e secretários. A Vice-Prefeita da cidade não recebe nenhum valor do Município. A folha de pagamento do Município, pago rigorosamente em dia, é no valor mensal de R\$ 14.49.446,17, com data do mês de Dezembro de 2017. O objetivo do Município de Barreiras é chegar ao final da gestão 2017/2020 com o percentual de 85% dos servidores municipais com graduação, dados os incentivos do Município ao ingresso dos servidores aos cursos superior disponíveis no Município de Barreiras.

5.7 Modelo de Avaliação de desempenho da gestão pública municipal de Barreiras – Ba.

O modelo de avaliação de desempenho da gestão pública municipal, no Município de Barreiras é o resultado da consolidação dos indicadores selecionados abaixo. Foram selecionados 08 (oito) indicadores para a construção desse modelo proposto, dividido em 4 (quatro) áreas afins, com objetivo de criar um modelo para avaliar o desempenho da gestão pública no Município de Barreiras, conforme a seguir:

Tabela 13 – Indicadores que compõe a avaliação do Modelo

Indicadores que compõe a avaliação do modelo	
Área	Indicador
Educação	1. Taxa de professores com nível superior no ensino básico no Município de Barreiras; 2. Taxa de aprovação no ensino fundamental no Município de Barreiras; 3. Taxa de evasão escolar no ensino fundamental do Município de Barreiras.

Saúde	4. Redução da mortalidade infantil do Município de Barreiras; 5. Gastos públicos municipal <i>per capita</i> com a saúde dos munícipes de Barreiras.
Finanças Públicas	6. Receita própria <i>versus</i> Receita total; 7. Solvência geral do município de Barreiras.
Recursos Humanos	8. Servidores com nível superior <i>versus</i> servidores totais.

Fonte: Elaboração do autor.

Ao se calcular a média aritmética, este trabalho está indiretamente dizendo que a quantidade de indicadores dentro da área não afeta seu desempenho, apenas diminui possíveis desvios da realidade, pois é observada sob mais de um ponto de vista. Quando há somente um indicador numa área, é preciso confiar que o mesmo é reflexo da realidade. O ideal é que houvesse ao menos três ou quatro indicadores por área, porém, devido à carência de dados desagregados do Município de Barreiras, foi preciso se ater aos dados encontrados. Por outro lado, a existência de uma base de dados extensa, e o fato de se avaliar de 2013 a 2016 neutraliza possíveis distorções na base de dados que não foi possível detectar.

O cálculo da média dos grupos foi agrupado da seguinte forma:

- 1 Indicador da Educação = (Média de Taxa de Professores com Nível Superior no ensino básico + Média de Taxa de Aprovação no Ensino Fundamental + Média taxa de evasão escolar) / 3;
- 2 Indicador da Saúde = (Média de Redução da Mortalidade Infantil do Município de Barreiras + Média de Gastos Públicos Municipais *per capita* com saúde) / 2
- 3 Indicador da Finanças Públicas = (Média de Receita Própria *versus* Receita Total + Média de Solvência Geral do Município) / 2;

- 4 Indicador Recursos Humanos = Servidores com Nível Superior *versus* Servidores Totais em percentual.

Com base nos cálculos acima especificados, foi apurado o indicador de cada área. Na Tabela 14 a seguir, é apresentada os dados do Município de Barreiras – Bahia, com o novo indicador por área apurado.

Tabela 14 - Amostra dos indicadores por área para construção do modelo de avaliação de desempenho no Município de Barreiras

Amostra dos indicadores para construção do modelo de avaliação de desempenho por área no Município de Barreiras				
Município de Barreiras – BA	Educação	Saúde	Finanças Públicas	Recursos Humanos
Média dos indicadores em percentagem	61,88	138,78	5.72	65,58

Fonte: Elaboração do autor

O modelo de avaliação de desempenho da gestão pública no Município de Barreiras, objeto desta pesquisa, foi gerado a partir dos índices das cinco áreas selecionadas. Na construção do indicador da área se utilizou a média simples dos índices que a compuseram, partindo da hipótese de que o grau de relevância dos índices dentro de cada área é igual para o Município de Barreiras. Porém, **na construção do índice final, há necessidade de relativizar o grau de importância de cada área, pois se admite a hipótese que área como saúde e educação têm importância diferentes para o Município de Barreiras e são também mais importantes que a área de finanças públicas e ou recursos humanos.** Admite-se também que elas são correlacionadas ao desempenho da gestão pública, mas têm grau de importância diferenciadas. **O cidadão com formação continuada sabe diferenciar áreas vitais, por exemplo: se as finanças públicas forem mal geridas, afetarão negativamente os serviços**

que ele recebe nas áreas de educação e saúde, todavia, o cidadão comum, o que mais lhe interesse são os serviços básicos de saúde e educação de qualidade no Município.

No quesito educação, o grau de importância poderia ser definido tal como determinado pela Constituição Federal, que em seu artigo 212 diz:

Art 212. A União aplicará, anualmente, numa menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Constituição Federal do Brasil, ano 1988).

Nota-se na redação do artigo o grifo do termo **“vinte e cinco por cento, no mínimo”** podendo-se entender que percentuais maiores serão aceitos se houver disponibilidade orçamentárias no Município, todavia, para este estudo, dada a importância do tema de Educação iremos adotar o **percentual de 30% (Trinta por cento) devido a importância da área em estudo.**

No quesito da saúde, o grau de importância poderia ser definido também como determinado pela Constituição Federal, que em seu artigo 77 das disposições constitucionais transitórias, alterado pela Emenda Constitucional 29 do ano 2000, reza:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2016, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, do ano 2000).

[...]

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, do ano 2000).

(Constituição Federal do Brasil, ano 1988). Grifo do autor.

Nota-se na redação do artigo o grifo dos termos **“recursos mínimos aplicados nas ações de serviços públicos de saúde” e “quinze por cento”**, podendo-se entender que percentuais maiores serão aceitos se houver disponibilidade orçamentárias do Município. Neste estudo, iremos utilizar o **percentual de 30% (Trinta por cento). Dada a importância da área em estudo.**

Vale lembrar que para as áreas de Finanças Públicas e Recursos Humanos não se encontram qualquer referência legal ou estudo ou ainda qualquer orientação governamental que pudesse auxiliar na determinação da taxa ideal de contribuição de cada área para construção do índice final. Há necessidade de estudos mais aprofundados para se identificar as taxas de contribuição, mais isso não é o objetivo desta pesquisa no momento, sendo possível em futuro estudo.

Diante das restrições apresentadas, admite-se a hipótese que o peso relativo ideal de cada área tem a seguinte distribuição:

Tabela 15 - Contribuição dos índices nas áreas para Construção do Modelo

Contribuição dos índices nas áreas / Construção do Modelo	
Área	Taxa de contribuição
Educação	30%
Saúde	30%
Finanças Públicas	25%
Recursos Humanos	15%
Total	100%

Fonte: Elaboração do autor

Para se conhecer o índice do Modelo de Avaliação de Desempenho do Município de Barreiras, foi calculado cada índice nas referidas áreas em estudo e dividido pela taxa percentual de contribuição respectiva de cada área proposta neste estudo e foram encontrados os seguintes resultados por área. E para encontrar o índice final, foi somado os 4 (quatro) índices e dividido por 4 (quatro) e chegamos a índice final do modelo de avaliação de desempenho do Município de Barreiras – Ba.

Tabela 16 - Índice geral por área, e índice geral de Desempenho do Município de Barreiras para Construção do Modelo:

Índice geral de Desempenho do Município de Barreiras / Construção do Modelo					
Áreas pesquisadas	Educação	Saúde	Finanças Públicas	Recursos Humanos	Índice geral de desempenho da gestão pública do Município de Barreiras / MODELO
Índices encontrados	18,56	41,63	1,43	9,83	17,86

Fonte: Elaboração do autor.

Após coleta, análise e tabulação dos dados para construção do Modelo de avaliação na gestão pública do Município de Barreiras, percebe-se que a eficiência da gestão do Município na escala de 0 (zero) a 100 (cem) em termos percentuais, encontra-se com apenas 17,86% de eficiência, o que se mostra que existe um enorme desafio para o Município. Esses desafios estão em todas as áreas pesquisadas para a construção do modelo de avaliação de desempenho. Apesar da área de Saúde ter um desempenho melhor nos índices por área, todavia, este desempenho é fantasioso do ponto de vista do investimento em saúde *per capita* ser inferior a R\$ 300,00 (Trezentos Reais) anual por habitante, levando em consideração a média dos últimos 4 anos pesquisados. O investimento em Saúde precisa ser ampliado, uma vez que a *renda per capita* por habitante tem valor significativo, sendo acima de R\$ 20.000,00 (Vinte Mil Reais) de média anual (2013-2016). O Município pode investir na construção de novo Hospital Municipal de porte médio para atender a demanda do Município. Na área de Educação, investir em aperfeiçoamento / graduação dos professores e estancar a evasão escolar através de programas da escola em tempo integral, principalmente, nas séries iniciais, onde, em muitos casos, os pais não tem com quem deixar os filhos, pois trabalham durante o dia. Importante será a construção de mais creches para atendimento em tempo integral dessas crianças, diminuindo a evasão escolar. Finanças públicas, atrair investimentos nacionais e internacionais para alavancar a economia local e auferir receitas próprias através de impostos e tributos diversos. Outra alternativa seria o Município de Barreiras realizar a regularização fundiária, ou seja, regularização de imóveis, pois diversos bairros na cidade não possuem recolhimento de IPTU (Imposto Territorial Predial Urbano) adequado ao porte dos imóveis. Informa-se também a dificuldade que os munícipes têm de realizar registro público dos seus imóveis, em decorrência do cadastro imobiliário do Município está desatualizado em diversos bairros da cidade de Barreiras, impedido os munícipes de terem seus imóveis totalmente registrados. Esse fato impede venda dos imóveis e posterior receitas para o Município de Barreiras. Trata-se de uma “perda” incalculável de receitas ao Município. No campo de Recursos Humanos, o Município precisa urgente realizar concurso público, uma vez que o Município tem um número inferior de servidores públicos em relação a quantidade de contratados. Através do concurso público, o índice de servidores com graduação praticamente chegaria a 80 % (Oitenta por cento), uma vez que a grande maioria dos cargos em Município do porte de Barreiras, se exige nível superior para ingresso.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como principal objetivo construir um modelo de avaliação de desempenho da gestão pública municipal no Município de Barreiras através de algumas áreas delimitadas neste postulado, entre elas: Educação, Saúde, Finanças Públicas e Recursos Humanos. O levantamento bibliográfico consentiu que se conhecesse os antecedentes históricos da gestão, a gestão pública *versos* gestão privada, a história dos Municípios desde a antiguidade até os dias atuais, as origens dos Municípios na Constituição no Brasil, além do histórico referente ao Município de Barreiras – Bahia. Identificou-se também nesta etapa do trabalho a carência de instrumentos e ou mecanismos, uma vez que diversos dados se encontram desagregados, que pudessem construir um modelo (amplo) de avaliação de desempenho da gestão pública municipal do Município de Barreiras. A importância secundária dada aos Municípios e a concentração de poder nas mãos dos Estados e da União fez com que os mesmos renegassem a eficiência e a eficácia administrativa a um segundo plano.

Somente no decorrer do século XX, os Municípios do Brasil, começaram a ser notados pela União e em especial a partir da promulgação da Constituição Federal datada de 05/10/1988, é que houve uma mudança de paradigma, pois, aos Municípios foram atribuídos autonomia, também tiveram que assumir novas atribuições além de serem elevados à condição de membro da federação, proporcionando maior poder de decisão.

No decorrer da pesquisa, conseguiu-se identificar a existência de indicadores que permitiram construir um modelo de avaliação de desempenho da gestão pública municipal do Município de Barreiras, dados esses, confiáveis por serem disponibilizados por instituições interessadas na melhoria do serviço público em geral, tais como IBGE, INEP, Tesouro Nacional da Saúde (DATASUL), além das Secretarias do Município de Barreiras, a saber, a Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde e sede da Prefeitura Municipal de Barreiras etc. Esses dados são disponibilizados gratuitamente, de forma sistêmica e conforme o período de uma gestão municipal, que no Brasil, é de 4 anos, dada as informações da Constituição Federal de 1998. Neste estudo, do ano de 2013 ao ano de 2016.

Indicadores diretos: área da Educação e Saúde e indicadores indiretos: Finanças Públicas e Recursos Humanos, foram o arcabouço da construção desse modelo, demonstrando que houve diversidade na escolha dos índices que representam áreas importantes da gestão pública municipal no Município de Barreiras. A de lembrar que nem todas as áreas puderam ser avaliadas. Áreas como cultura, infraestrutura, meio ambiente etc, ficaram de fora por conta

da ausência ou dados desagregados no período compreendido da referida pesquisa, entre 2013 e 2016.

O modelo final que fora construído demonstra que o Município de Barreiras –Ba, ainda tem muito a melhorar: **No quesito Educação**, apesar de 91% dos professores da rede básica de ensino já terem sido graduados na Universidade, a evasão escolar chega próximo dos 7% ao ano em média e pouco mais de 88% dos alunos aprovados, isso requer uma atenção especial por parte do Município de Barreiras e melhores investimentos em escolas e qualificação docente. **No item Saúde**, a mortalidade infantil ainda assusta, pois chega a média de 39 mortes de média anual durante o período pesquisado, sendo necessário políticas preventivas de orientação as famílias e uma cobertura maior da rede de saúde, em especial nos povoados do Município. Apesar do Município de Barreiras ter uma excelente média de renda *per capita* em relação aos demais Municípios do Brasil, com IDH entre os três melhores dos Municípios que compõe o Estado da Bahia. O Estado da Bahia possui 417 Municípios, todavia, essa renda se concentra nas “mãos” de uma parte pequena da população, uma vez que se investe pouco mais de R\$ 270,00 (Duzentos e Setenta Reais) por ano em saúde *per capita* no Município de Barreiras, apesar da *renda per capita* por habitante que chega na cidade ser superior a R\$ 20.000,00 (Vinte Mil Reais) de média anual. No contexto de **finanças públicas**, as receitas próprias são bem aquém das receitas gerais, todavia, o Município de Barreiras paga suas contas em dia, pois para cada (um) real de dívida, o Município tem mais de (um) real em caixa, entretanto, não se tem dinheiro para investimentos em demais áreas necessárias ao bom andamento do serviço público de maneira geral. Necessário se faz, buscar gerar receitas próprias, e isso pode ser possível, através do incentivo a atração de indústrias, fomento de novos comércios, geração de serviços de instalação de novas empresas e regularização fundiária dos imóveis no Município de Barreiras etc.

Já a área de **Recursos Humanos**, através de pesquisa de campo, verificou-se que pouco mais de 65% dos servidores tem nível superior. Apesar do incentivo da gestão municipal, verifica-se que grande percentual dos servidores são antigos (década de 90) em que concursos públicos no Brasil não eram obrigatórios e grande parte dos servidores eram contratados por indicação, parentesco ou amizade etc, e após a Constituição Federal do Brasil de 1988, torna-se obrigatória a realização de Concursos Públicos nos Municípios brasileiros.

Para finalizar, o uso de taxas de contribuição diferenciadas dos índices por área na composição do modelo final permitiu-se realçar a importância relativa de cada área na gestão municipal no Município de Barreiras – Ba. A apresentação dos índices que compuseram o

modelo final assegurou que todos contribuíram positivamente e que não houve sobreposição de índices.

O modelo final construído demonstrou ser equilibrado e não tendencioso, avaliando o Município de Barreiras – Ba, pois, podemos construir um modelo para qualquer um dos Municípios do Brasil, independente de porte, condição econômica, cultura ou região, pode-se avaliar em conformidade de disponibilidade de dados nos órgãos estatísticos e de fiscalização no Brasil, o Município do Oiapoque no Estado do Amapá ou o Município do Chuí no Estado do Rio Grande do Sul – Municípios mais distante do Brasil.

Para finalizar, se avalia que o modelo desenvolvido contribui de forma substancial para avaliar a gestão dos recursos públicos no Município de Barreiras. Certamente, uma análise ou apuração periódica auxiliaria os munícipes que são os mais interessados e usuários dos serviços municipais; quanto o gestor, pode-se averiguar que existe a necessidade de empenho do gestor municipal para melhoria dos índices e como consequência, melhores serviços ao cidadão barreirense, uma vez que este modelo possui dados de construção e avaliação do Modelo de Avaliação de Desempenho no Município de Barreiras, consistentes e não tendenciosos.

É importante informar que a medida que o Município de Barreiras amplia a capacidade de ação, o gestor público pode focar em outras atividades econômicas subsidiárias, ou sejam, as feiras de amostras e exposições; a atração de turistas para favorecer o comércio local e a indústria de hotéis, uma vez que o Município de Barreiras é banhado por dois rios de águas cristalinas e possui duas lindas cachoeiras (Cachoeira do Acaba vida e Cachoeira do Redondo); a criação de bairros industriais, uma vez que o Oeste da Bahia, onde está situado o Município de Barreiras é um dos maiores produtores de grãos do Brasil, nesse caso, a indústria pode criar valor agregado ao produto e gerar riquezas dentro do Município; ampliação do aeroporto, que hoje atua como aeroporto regional com capacidade para aeronaves de porte médio, para um aeroporto para aeronaves de grande porte com o objetivo de facilitar e diminuir o tempo de viagens para os grandes centros urbanos, uma vez que o Município de Barreiras está distante 612,9 km de Brasília, capital do Brasil e 872,9 km de Salvador, capital do Estado da Bahia.

Para que tantas responsabilidades sejam assumidas pelo Município de Barreiras, há a necessidade de se desenvolver melhores instrumentos e criação ou manutenção de modelos de avaliação de desempenho para contribuir para uma gestão pública eficiente, bem como criar novas formas de avaliar o desempenho desta gestão, necessidade esta que a referida pesquisa pretendeu ajudar.

7 BIBLIOGRAFIA

- Ackel Filho, D. (1992). *Município e prática municipal: à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Almeida, I. P. (2005). *Barreiras, uma história de sucesso*. Barreiras: Cangraf.
- Almeida, I. P. (1999). *Oeste baiano 2000 – livro agenda 1999*.
- Araújo, I., & Arruda, D. (2004). *Contabilidade pública: da teoria à prática*. São Paulo: Saraiva.
- Banco Mundial (2018). *Brasil: Panorama 2013*. In <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>. Acedido em 20 de julho de 2018.
- Barreiras (1958). In: *ENCICLOPÉDIA dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 1958. In http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_20.pdf. Acedido em 10 de setembro de 2017.
- Bergue, S. T. (2007). *Gestão de pessoas em organizações públicas*. 2ª ed. rev. e atual. Caxias do Sul, Rs: Educs.
- Barroso, L. R. (1993). *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar.
- Bastos, C. R. (1993, out./dez). O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências. *Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política*, São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1, 54-76.
- Bastos, C. R., & Martins, I. G. S. (1988-1993). *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva.
- Blasi, P. H. (1983, jun.). A descentralização como instrumento da justiça social. O Município brasileiro: autonomia em crise. *Rev. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis: UFSC, 5.
- Brasil. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Presidência da República, 2019. In www.planalto.gov.br. Acedido em 10 de agosto de 2019.
- Brasil. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Presidência da República, 2019. In www.planalto.gov.br. Acedido em 10 de agosto de 2019. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 43, de 2006.
- Braz, P. (1994, jul./set.). Município: ente federativo. *Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política*, São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 8.
- Bresser-Pereira, L. C. (2018). *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988*. In www.bresserpereira.org.br. Acedido em 10 de maio de 2018.
- Bresser-Pereira, L. C. (2004). *Reforma do Estado Administração Pública Gerencial*. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

- Caiden, N. (1990). Towards the future of comparative public administration. In.: Dwivedi, O. P., & Henderson, K. M. (Eds.). *Public administration in world perspective*. Ames: Iowa State Press.
- Campanhole, A., & Campanhole, H. L. (1985). *Constituições do Brasil*. 8ª ed. São Paulo: Atlas.
- Caldas, M. P. (1997). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas. pp. 38-54.
- Cano, I. (2006). *Introdução à Avaliação de Programas Sociais*. 3ª ed. Rio de Janeiro: FGV.
- Carvalho, J. M. (2007). *Cidadania no Brasil*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Castro, J. N. (1998). *Direito municipal positivo*. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- Castro, D. P. (2008). *Auditoria e Controle Interno na Administração Pública*. São Paulo: Atlas.
- Chiavenato, I. (2007). *Administração: teoria, processo e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Chiavenato, I. (2014). *Teoria geral da administração*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Chiavenato, I. (2011). *Teoria geral da administração*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Chiavenato, I. (2009). *Teoria geral da administração*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Chiavenato, I. (2000). *Teoria geral da administração*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus.
- Cerlioli, D. (2009). *Administração Pública e Privada*. Disponível em: <http://artigonal.com>. Acesso em 26 de mai. de 2018.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil [CRFB], de 5 de outubro de 1988. Brasília, *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.
- Costin, C. (2010). *A Administração Pública*; Rio de Janeiro: Elsevier.
- Cretella Júnior, J. (1981). *Direito administrativo municipal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde [DATASUS]. (2018). In <https://datasus.saude.gov.br/>. Acedido em 10 de maio de 2018.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V (2000, Nov./Dec.). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*. Washington, 60(6), 549-559.
- Divisão Territorial do Brasil [DTB]. (2017). *Divisão Territorial do Brasil e Limites Territoriais*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 1 de julho de 2008. Consultado em 11 de outubro de 2017.
- Di Pietro, M. S. Z. (2007). *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Jurídico Atlas.
- Farias, P. C. L., & Gaetani, F. (2002). *A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório*, Lisboa: CLAD.

- Freitas, A. B. (1997). Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P., & CALDAS, M. P. (orgs). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas.
- Gressler, L. A. (2004). Entrevista. In.: _____ *Introdução à pesquisa: projetos e relatórios*. 2. ed. São Paulo: Loyola. p.164-169.
- Guimarães, J. R. S., & Januzzi, P. M. (2004). Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: Limites e legitimidades. In.: *XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, ABEP. Caxambu-MG. p.12.
- Horta, R. M. (1982, jul./set.). A posição do município no direito constitucional federal brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, 75, 07-122.
- Horta, R. M. (2010). *Direito Constitucional*. 5.ed Belo Horizonte: Del Rey.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2002) – 2004). Área territorial oficial. Resolução da Presidência do IBGE de n° 5 (R.PR-5/02). Consultado em 5 de Setembro de 2017.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP]. (2018). In <https://www.gov.br/inep/pt-br>, acesso em 10 de maio de 2018.
- Jacques, P. (1970). *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- Kayano, J., & Caldas, E. L. (2001). *Indicadores para o diálogo*. São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV.
- Lacombe, Francisco Jose; Heilborn, Gilberto Luiz Jose, *Administração - Princípios e Tendências*. São Paulo. Saraiva, 2003
- Lodi, J. B. (1987). *História da Administração*. São Paulo: Pioneira. p. 4.
- Lubambo, C. W. (2002). *Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- Maximiano, A. C. A. *Introdução à administração*. Ed Atlas, 2007
- Maximiano, A. C. A. *Introdução a Administração*. 6. ed, São Paulo. Atlas, 2006
- Maximiano, A. C. A. (2009). *Administração de Projetos*. 3ª ed. São Paulo: Atlas.
- Meirelles, H. L. (2000). *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- Meirelles, H. L. (1995). *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- Meirelles, H. L. (1996). *Direito municipal brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros.
- Meireles, M. (2003). *Teorias da administração: clássicas e modernas*. São Paulo: Futura.
- Mello, D. L. (2001). A reforma fiscal e os municípios. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 41(213), 6-10.

- Mello, D. L. (1993). O governo municipal brasileiro: uma visão comparativa com outros países. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 86-94.
- Mello, D. L. (1991). O governo municipal brasileiro: uma visão comparativa com outros países. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro.
- Mello, O. A. B (1952). *A Contribuição de Melhoria e a Autonomia Municipal*. São Paulo: Publicação da Prefeitura do Município de São Paulo.
- Montoro, E. F (1975). *O Município na Constituição brasileira*. São Paulo: Jurid Vellenich.
- Moraes, G. O (1999). *Controle jurisdicional da administração pública*. São Paulo: Dialética, p. 127.
- Nogueira, M. A (1999). *As possibilidades da Política*. São Paulo: Paz e Terra.
- Nunes, E (2003). *A Gramática Política do Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- Paula, A. P. P. (2004). Professora Adjunta do CEPEAD – UFMG. Pós-Doutoranda na FGV-EAESP. *Interesses de pesquisa nas áreas de organização, gestão pública, ensino e pesquisa em Administração*. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social.
- Santos, L. A., Cardoso, R. L. S. (2001). Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: Problemas e Perspectivas. In.: *XV Concursos de Ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeno Gubernamental”*. Caracas.
- Silva, J. A. (1998). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- Silva, J. A. (1991). *Curso de direito constitucional positivo*. 7ª ed. rev. e amp. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1991. 756 p.
- Souto, A. L. S. S. (1995). Como Reconhecer Um Bom Governo? O Papel das Administrações Municipais na Melhoria da Qualidade de Vida. *Revista Polis*. São Paulo: Instituto Polis, 21.
- Spagnol, W. B. (2004). *Curso de Direito Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Tavares, I. E. T. N. P. (1997, jul./set.). O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, 209.
- Vaz, J. C. (1994). Avaliando a gestão. São Paulo: Dicas. *Revista Pólis*, (24).
- Veiga, J. E. (2003). *Problemas do uso ingênuo do IDH-M*. Valor.
- Vergara, S. C., & Corrêa, V. L. A. (2003). *Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva*. Rio de Janeiro: FGV.
- Villa, M. (1952). *O Município no regime constitucional vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.