



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO**

MARIA ELEIZIANE BATISTA DE LIMA

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO SOBRE O NÍVEL DE
ADERÊNCIA DO MODELO DE GESTÃO INTELIGENTES DE CIDADES NAS
ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DAS PREFEITURAS DA REGIÃO
METROPOLITANA DE FORTALEZA**

**FORTALEZA – CEARÁ
2019**

MARIA ELEIZIANE BATISTA DE LIMA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO SOBRE O NÍVEL DE
ADERÊNCIA DO MODELO DE GESTÃO INTELIGENTES DE CIDADES NAS
ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DAS PREFEITURAS DA REGIÃO
METROPOLITANA DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Administração do Programa de Pós-graduação em Administração do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Administração. Área de Concentração: Gestão, Organização e Ambientes. Linha de Pesquisa: Relações Interorganizacionais e Ambientes.

Orientador: Prof. Dr. Hermano José Batista de Carvalho.
Coorientador: Prof. Dr. Samuel Façanha Câmara.

FORTALEZA – CEARÁ

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Lima, Maria Eleiziane Batista de .
Administração pública municipal: um estudo sobre o nível de aderência do modelo de gestão inteligentes de cidades nas estruturas organizacionais das prefeituras da região metropolitana de Fortaleza [recurso eletrônico] / Maria Eleiziane Batista de Lima. - 2019 .
1 CD-ROM: il.; 4 ½ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 102 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Acadêmico em Administração, Fortaleza, 2019 .

Área de concentração: .Relações Interorganizacionais e Ambientes..

Orientação: Prof. Dr. Hermano José Batista de Carvalho.

1. Administração Pública. 2. Gestão Inteligente de Cidades. 3. Modelo EBICO. I. Título.

MARIA ELEIZIANE BATISTA DE LIMA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO SOBRE O NÍVEL DE
ADERÊNCIA DO MODELO DE GESTÃO INTELIGENTES DE CIDADES NAS
ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DAS PREFEITURAS DA REGIÃO
METROPOLITANA DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Administração do Programa de Pós-graduação em Administração do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Administração. Área de Concentração: Gestão, Organização e Ambientes. Linha de Pesquisa: Relações Interorganizacionais e Ambientes.

Aprovado em: 26 de março de 2019

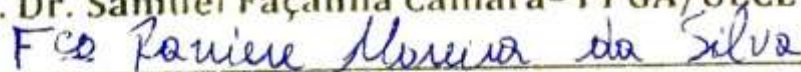
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Hermano José Batista de Carvalho - PPGA/UECE



Prof. Dr. Samuel Façanha Câmara - PPGA/UECE



Prof. Dr. Francisco Ranieri Moreira da Silva - UFCA

À DEUS, toda honra e toda glória.

Aos meus Pais.

À todas as pessoas que acreditam no poder transformador da Educação.

Aos entusiastas da Gestão de Cidades.

Aos estudiosos da Administração Pública.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um exercício para o espírito. Para o espírito de quem o exerce e para o de quem recebe. E assim, justifico a necessidade de meus agradecimentos.

À DEUS, que por sua graça e misericórdia, permitiu-me alcançar conquistas pessoais e profissionais, carregou-me nos braços quando fraquejei, iluminou-me quando tudo escureceu e me insuflou a alma de coragem, determinação, garra e sabedoria sempre que precisei.

Ao meu orientador, professor Dr. Hermano José Batista Carvalho, por acreditar em mim, mesmo quando tudo lhe parecia dizer o contrário. Obrigada pelo desafio de estudar a gestão de cidades.

Ao querido e estimável Paulo Rossano, amigo de longas datas, meu muito obrigada, por todo encorajamento dado a minha pessoa para que eu realizasse esse sonho.

À minha Família. Minha mãe Artemisa (a quem devo a existência, meu amor incondicional); Meu Pai Edson (a quem devo os ensinamentos de vida que faculdade nenhuma ensina); Meus irmãos, Emerson, Jefferson e Lidiane (por apoiarem minhas escolhas).

Ao Ubaldo Neves, companheiro dos momentos mais difíceis de minha trajetória, meu carinho, gratidão e respeito. Obrigada, por tudo, Dede.

Ao Dr. Roberto Neves, Dra. Silvana Neves e Coronel Aduino Bezerra, meu carinho e minha gratidão, pessoas amigas e especiais que apoiaram meus estudos e contribuíram para que eu não desistisse desse sonho.

À professora Dra. Rosa Carvalho, além de amiga, uma entusiasta da Educação.

Ao Governo Municipal de São Gonçalo do Amarante - SGA, nas pessoas do Secretário de Finanças, Fernando Damasceno e do Prefeito Cláudio Pinho, pelo apoio a este sonho e por acreditarem no meu potencial.

Às minhas amigas de trabalho, Ariza Souza, Ana Paula, Luana Pinheiro, Silvinha e Terezinha meu respeito e gratidão, sem a parceria e o profissionalismo de vocês, eu não teria conseguido conciliar tantas atribuições.

Aos colaboradores do Departamento de TI da SEFIN, Cleando Lopes e Ivan Goes minha gratidão por todo o conhecimento em tecnologia e inovação que vocês tem me ensinado. Muito Massa!

Aos novos amigos que conquistei ao longo do mestrado, cada um com suas peculiaridades, mas todos especiais, pelos momentos compartilhados, sem vocês, a jornada acadêmica teria sido mais solitária e sofrida.

À linda Ariana de Oliveira Melo pela pessoa que és! Por sempre se preocupar com todos da turma 14. Pelo apoio incondicional.

Aos membros das bancas de qualificação e defesa Prof. Dr. Jeová Torres Silva Júnior, Prof. Dr. Samuel Façanha Câmara e Prof.^a Dr. Francisco Raniere Moreira da Silva pelas observações, críticas e sugestões, permitindo assim o aperfeiçoamento desse trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da UECE, na pessoa da Professora Dra. Ana Batista dos Santos, minha gratidão.

À Universidade Estadual do Ceará, instituição que contribui para formação acadêmica de milhares de pessoas, meus votos de estima e vida longa.

“Sempre faço o que não consigo fazer
para aprender o que não sei”.

(Pablo Picasso)

RESUMO

As administrações públicas estão sendo desafiadas a repensar a questão da governança e dos seus modelos de gestão de cidades ao mesmo tempo em que são cobradas a repensarem seus mecanismos de relacionamento com a sociedade. Repensar novas formas de administrar os problemas das cidades, sob o novo olhar do paradigma de gestão, parece-nos uma missão inadiável, e que a Ciência Administrativa, como ciência responsável por compreender, estudar e propor modelos de gestão precisa encontrar e estudar novas correntes teóricas. Este estudo aborda um novo olhar da gestão de cidades a partir do modelo proposto pelos autores Pinto, Carvalho e Câmara (2014), denominado modelo EEICO. Para isso, compreendeu-se o nível de aderência das dimensões de cada função do modelo EEICO (entender, estimular, interagir, compartilhar e observar), nas estruturas organizacionais das prefeituras da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Especificamente, buscou-se: i) discorrer sobre as principais escolas de administração pública: Patrimonialista, Burocrática, Gerencial e Societal; ii) apresentar conceitos, pressupostos e macro funções do Modelo EEICO; iii) identificar o nível de percepção dos servidores dos municípios pesquisados quanto às macro funções do modelo EEICO; iv) investigar o nível de aplicação das macro funções do modelo EEICO nas estruturas organizacionais dos municípios da Região Metropolitana. Foram pesquisados os municípios de Caucaia, Horizonte e Maracanaú. A pesquisa é orientada por uma abordagem qualitativa, que se dá através de uma coleta de dados por entrevistas semiestruturadas. A análise dos dados, a partir do display analítico inspirado na obra de Miles e Huberman (2014), revelou que os servidores entendem os problemas de suas cidades e como poderiam solucioná-los e que, na prática, fatores como: centralização de autoridade, personalismo, ausência de transparência nas atividades influenciam diretamente na gestão destas cidades. Por fim, observa-se que a temática gestão de cidades precisa ser debatida de forma mais ampla, visto que, na prática, ainda prevalecem características dos modelos da administração clássica, nas quais não mais respondem as complexas demandas da cidade.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão Inteligente de Cidades. Modelo EEICO.

ABSTRACT

Public administrations are being challenged to rethink the issue of governance and their models of city management while they are being asked to rethink their mechanisms of society's relationship. Rethink new ways of managing the problems of cities under the new paradigm seems to be an unavailable mission, and that Administrative Science, as a science responsible for understanding, studying and proposing management models, must find and study new theories. This study approaches to a new look of the cities management, from the model proposed by the authors Pinto; Carvalho and Câmara (2014) called the EEICO model. For this, the level of adherence of the dimensions for each EEICO model's macro function (understanding, stimulating, interacting, sharing and observing) in the organizational structures of the prefectures of the Fortaleza Metropolitan Region (RMF) was understood. Specifically, it was sought to: i) Discuss the main public administration schools: Patrimonialist, Bureaucratic, Managerial and Societal; ii) Present concepts, assumptions and macrofunctions of the EEICO Model; iii) Identify the level of perception of the servers of the municipalities surveyed regarding the macrofunctions of the EEICO model; iv) to investigate the level of application of the macrofunctions of the EEICO model in the organizational structures of the municipalities of the Metropolitan Region. The cities of Caucaia, Horizonte and Maracanaú were surveyed. The research is guided by a qualitative approach, which occurs through a collection of data by semi-structured interviews. The analysis of the data, from the analytical display inspired by the work of Miles and Huberman (2014), revealed that the servants understand the problems of their cities and how they could solve them and that, in practice, factors such as: centralization of authority, personalism, absence of transparency in the activities directly influence the management of these cities. Finally, it is observed that the theme of city management needs to be debated in a broader way, since, in practice, there still prevails characteristics of the classic administration models, in which the complex demands of the city no longer respond.

Keywords: Public Administration. Intelligent Cities Management. EEICO Model.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tetragrama Organizacional do Pensamento Complexo	37
Figura 2 – Modelo EEICO	40
Figura 3 – Região Metropolitana de Fortaleza	47
Figura 4 – Resultado de Caucaia	58
Figura 5 – Resultado Horizonte	64
Figura 6 – Resultado de Maracanaú (E1 e E2).....	74
Figura 7 – Resultado de Maracanaú (E1+E2).....	74

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Dados econômicos, geográficos e sociais da RMF classificados.	49
Quadro 2 – Delimitações dos territórios dos municípios da amostra.....	50
Tabela 1 – Dados econômicos, geográficos e sociais da RMF	48
Tabela 2 – Medidas de dispersão aplicadas aos dados da RMF	49
Tabela 3 – Medidas de dispersão aplicadas nos dados econômicos, geográficos e sociais da RMF	50
Tabela 4 – Dados sobre economia, educação, demografia, território e trabalho	51

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	19
2.1	MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	19
2.1.1	Administração pública patrimonialista	19
2.1.2	Administração pública burocrática	23
2.1.3	Administração pública gerencial	26
2.2	ADMINISTRAÇÃO SOCIETAL.....	31
2.3	MODELO DE GESTÃO INTELIGENTE DE CIDADES (MODELO EEICO)	34
2.3.1	Contextualização teórica	35
2.3.2	As macrofunções do modelo EEICO	38
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	41
3.1	NATUREZA E CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	41
3.2	COLETA DOS DADOS.....	42
3.4	DISPLAY	43
3.4	PESQUISA DE CAMPO	44
4	RESULTADOS	46
4.1	REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA	46
4.1.1	Informações gerais	46
4.1.2	Dados econômicos, geográficos e sociais	48
4.2	APRESENTAÇÃO DA CIDADES CONTEMPLADAS NA AMOSTRA	50
4.3	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	51
4.3.1	Resultados: Displays Analíticos	52
4.3.1.1	Caucaia	52
4.3.1.2	Horizonte	58
4.3.1.3	Maracanaú	64
5	CONCLUSÃO	75
	ANEXOS	83
	ANEXO A – DISPLAY DA ENTREVISTA REALIZADA EM CAUCAIA	84
	ANEXO B – DISPLAY DA ENTREVISTA REALIZADA EM HORIZONTE	88
	ANEXO C – DISPLAY DA ENTREVISTA REALIZADA EM MARACANAÚ (E1).....	92

ANEXO D – DISPLAY DA ENTREVISTA REALIZADA EM MARACANAÚ (E2).....	97
ANEXO E – ROTEIRO DE ENTREVISTAS	100
ANEXO F – PERCEPÇÃO DO ENTREVISTADO ACERCA DAS MACRO FUNÇÕES.....	101

1 INTRODUÇÃO

As estruturas, conexões e as relações humanas, ancoradas pela disseminação da informação, revelam-se, notadamente, mais complexas nos dias atuais. Nas cidades, por exemplo, tal fato fortalece a ideia de que esse espaço é, antes, a difusão de um sistema de valores e comportamentos denominado cultura urbana (CASTELLS, 1983).

Reflexo das interações humanas, a cidade tem sido observada como um artefato complexo, com características diversificadas e, por estar vinculada à história de sobrevivência do homem, é palco de grandes acontecimentos sociais, desde problemas ambientais globais (GOMES, 2009), até aqueles de alcance social e econômico que surgem de modo mais intenso no último século (EUROPEAN COMMISSION, 2007).

O antropólogo Canclini (2007, p. 19) entende que a cidade é um produto dos diálogos entre diversos atores e que tal interação favorece a uma espécie de “hibridez”, que seria uma resultante dos “processos socioculturais nos quais estruturas ou práticas discretas, que existiam de forma separada, passam a se relacionar gerando assim novas estruturas, objetos e práticas”.

Por sua vez, o dinamismo dos atores colabora para o exercício de compreensão de como a cidade é administrada e como as instituições públicas têm se adaptado para atender as demandas sociais, e que se torna fundamental entender a sua forma de organização social e mesmo a sua delimitação de espaço físico (LÉVY, 1999).

É sabido, inclusive, que os modelos de administração de uma cidade surgem como reflexo de interações, que por sua vez, quase que de modo exclusivo, são instituídos por seus atores predominantes. Como exemplo disso, tem-se a implantação, na década de 1990, do modelo gerencial que ganhou força a partir da ideia de ajustar as falhas de controle dos modelos de gestão tradicionais (patrimonialista e burocrático), mesclando características dos dois modelos.

Contudo, apesar de institucionalizado, as relações ocorridas para a consolidação do modelo gerencial se mostram ineficientes quando observados aspectos como o suprimento das demandas sociais, pois, além da permanência de heranças autoritárias e excludentes do modelo de dominação patrimonialista-burocrático (OLIVEIRA, 2009), nota-se a presença de políticas internacionais

neoliberais, condicionando os serviços do Estado aos interesses de grupos específicos (RIBAS; MEZA, 2018), que dentre outros aspectos, destacam-se a presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e a presença de um descolamento das necessidades dos cidadãos (HOOD, 2001; OSBORNE; GAEBLER, 1995; POLLITT, 2000).

Estudiosos apontam para a existência dos seguintes modelos de gestão nas administrações públicas brasileiras: patrimonialista (1500-1930), burocrático (1930-1990), gerencialista (a partir de 1990). Os mesmos autores afirmam ainda que não houve uma sobreposição exclusiva dos novos modelos sobre os anteriores, o que se percebe é um novo arranjo de características de todos os modelos nas administrações públicas (COSTA, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2013; SECCHI, 2009).

Assim, é legítimo refletir sobre a efetividade do modo de gerir as cidades, de como as administrações públicas tem realizado suas gestões para atender as demandas da população e se estão adequadas às demandas mais contemporâneas. Portanto, se faz necessário explorar novas abordagens na forma de planejar, de desenvolver projetos, de assegurar recursos externos e de integrar a gestão, operação e a construção de infraestruturas urbanas e serviços aos cidadãos (HARRISON; DONNELLY, 2011; RASOOLIMANESH; BADARULZAMAN; JAAFAR, 2011).

Nas administrações públicas municipais não é diferente, sendo possível deparar-se com elementos patrimonialistas, burocráticos e gerencialistas, tais como: indicação de membros diretivos às pastas executivas a partir da predominância do critério confiança e não apenas da competência técnica; a centralização das decisões emanadas do chefe do poder executivo; toda uma estrutura organizacional burocrática centralizadora, funcional e hierarquizada; conselhos gestores institucionalizados, administrado por representantes indicados pelo poder executivo (RIBAS; MEZA, 2018), bem como a execução de determinados serviços por empresas privadas, em busca de eficiência administrativa (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014).

Nesse processo de reavaliação do modelo, vigora admitir que repensar novas formas de administrar os problemas das cidades, sob o novo olhar do paradigma de gestão (PAES DE PAULA, 2005a), parece-nos uma missão inadiável, e que a Ciência Administrativa, como ciência responsável por compreender, estudar

e propor modelos de gestão, precisa encontrar e estudar novas correntes teóricas, como, por exemplo, a Teoria da Complexidade.

Logo, é imperioso pensar que as administrações públicas estão sendo desafiadas a promover as mudanças necessárias, de repensar a questão da governança e dos modelos de gestão de cidades, ao mesmo tempo em que são cobradas a repensarem seus mecanismos de relacionamento com a sociedade (FERREIRA, 2002).

Nessa perspectiva, no campo das ciências administrativas, estudos recentes apontam para o surgimento de novas correntes teóricas, contribuindo para a formação de novos modelos de gestão de cidades, como é o caso da administração pública societal, que se baseia na democracia participativa, oriunda das tradições mobilizatórias da década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas do país, preenchendo assim lacunas estruturais do atual modelo de administração pública, a administração pública gerencial (PAES DE PAULA, 2005a).

Na esteira de pensamento societal, em que predomina o protagonismo do cidadão no cotidiano da administração pública, surgiu o modelo intitulado Gestão Inteligente de Cidades (EEICO), desenvolvido a partir do estudo da complexidade e da emergência das cidades, esboçando uma ideia de aplicação de novas funções para a administração pública municipal (PINTO; CARVALHO; CÂMARA, 2014).

Na propositura do modelo EEICO, os autores Pinto; Carvalho e Câmara (2014) identificaram a baixa aplicabilidade dos modelos da administração tradicional (baseados nas ideias de Fayol – POCCC: Planejar, Organizar, Comandar, Coordenar e Controlar), frente à realidade de um ambiente que considera o pensamento complexo (MORIN, 2008) e que, portanto, não seria imperioso afirmar que os pressupostos do modelo EEICO (modelo EEICO – Entender, Estimular, Interagir, Compartilhar e Observar) estão mais aderentes com as características das cidades, observadas por diversos autores: complexidade (MORIN, 2008), auto-organização (PRIGOGINE, 2002) e emergência (JOHNSON, 2004), justificando, assim, a realização de estudos mais aprofundados.

Como já destacado anteriormente, a atual estrutura organizacional das prefeituras municipais situa-se na linha “burocrática e funcional hierarquizada”, o que pode estar dificultando a interação do poder público com os cidadãos, de forma a adotar uma administração pública societal na forma preconizada.

De outro lado, pode-se intuir que já existam, nessas próprias estruturas hierarquizadas e funcionais hierárquicas, algumas funções já executadas nessas próprias estruturas que, se sistematizadas, poderiam atender de forma mais perfeita às funções que se encontram elencadas nessa visão mais societal definida no modelo EEICO.

Dessa maneira, no esforço de contribuir com a ciência administrativa, este estudo propõe uma discussão em torno desse novo olhar da gestão de cidades, notadamente naquilo que respeita a interação com o homem na busca de soluções dos problemas urbanos (HARRISON; DONNELLY, 2011; RASOOLIMANESH; BADARULZAMAN; JAAFAR, 2011) a partir da seguinte questão de pesquisa: **Qual o nível de aderência ao modelo EEICO nas estruturas organizacionais das prefeituras municipais do Ceará?**

Para responder a esta questão, elegeu-se como objetivo principal: Compreender o nível de aderência das dimensões de cada função do modelo EEICO (entender, estimular, interagir, compartilhar e observar), que são a base do modelo EEICO, nas estruturas organizacionais das prefeituras da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).

Para atingir o objetivo geral, faz-se necessário o cumprimento dos objetivos específicos elencados abaixo:

- a) Discorrer sobre os modelos administração pública: Patrimonialista, Burocrática, Gerencial, Societal e de Gestão Inteligente de Cidades;
- b) Identificar o nível de percepção dos servidores dos municípios pesquisados quanto às macro funções do modelo EEICO;
- c) Investigar o nível de aplicação das macrofunções do modelo EEICO nas estruturas organizacionais dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) incluídos no estudo.

O presente trabalho é estruturado em cinco seções. A primeira seção é a introdução da pesquisa, onde são apresentadas informações sobre o tema estudado, problemática do tema, justificativa da pesquisa e questões pertinentes, além da demonstração do objetivo geral e específicos.

Na segunda seção é realizado um levantamento bibliográfico sobre os modelos de administração pública, além da contextualização do modelo de Gestão Integrada de Cidades (EEICO).

A seção seguinte explica a metodologia de pesquisa utilizada, sendo

apresentada e justificada a abordagem da pesquisa, assim como tipologia, campo e sujeitos da pesquisa, além de técnicas e instrumentos utilizados na coleta de dados.

Na quarta seção tem-se a análise qualitativa e discussão dos resultados alcançados em cada município da amostra. A quinta seção consiste na conclusão do trabalho, descrevendo os impactos da pesquisa e recomendando temas para futuras pesquisas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção apresenta, inicialmente, uma explanação sobre os modelos de administração pública brasileira: patrimonialista, burocrática, gerencial, seguida da abordagem sobre a administração societal e o modelo EEICO, com sua contextualização e implicação.

2.1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

2.1.1 Administração pública patrimonialista

O modelo de administração pública patrimonialista é caracterizado como um modelo de dominação herdado das monarquias absolutistas europeias, ou seja, representam modelos pré-democráticos ou pré-capitalistas, que prevaleceram até o século XIX. Denomina-se como modelo patrimonialista, pela característica marcante com que era compreendido o patrimônio do Estado, cujo entendimento era que pertencia ao soberano ou à sua dinastia.

Segundo Cotrim (2002), registros da história do Brasil apontam que os primeiros mecanismos de controle administrativo político ocorreram após a transferência da corte de Lisboa para o Rio de Janeiro em 1808, cujo governo português procurava alternativas para ampliar seus lucros mercantis, vislumbrando no Brasil a possibilidade de realizar bons negócios.

Para Torres (2004), a chegada da Família Real Portuguesa em terras brasileiras marca de maneira decisiva toda a história política do Brasil, pois é instalado, a partir de então, a administração colonial das capitâneas hereditárias, que seria a forma embrionária de todo o aparato administrativo patrimonialista que se tem conhecimento.

Torres (2004), ao abordar a trajetória e as características que modelaram o modelo patrimonialista, afirma que a permanência da Família Real no país transferiu elementos personalíssimos ao modo de administrar, que influenciaria de maneira significativa o comportamento dos gestores públicos brasileiros até a contemporaneidade. Essa afirmação é corroborada quando se estuda o modelo de atuação da Família Real desde a sua chegada ao Brasil, transitando pela integração

do Brasil ao Reino Unido de Portugal, até o reconhecimento do país como um império independente.

Os procedimentos de dominação patrimonialista exercidos pela Corte Real passam a ser questionados após o plano de expansão das riquezas reais. Vislumbrando o aumento de seus lucros e acreditando na necessidade de fomentar o desenvolvimento da economia açucareira e, posteriormente, o da sociedade mineradora, a Corte divide o território brasileiro e passa a administrar estes territórios a partir do modo de administração de capitanias hereditárias (TORRES, 2004).

Para Torres (2004), a forma arbitrária, confusa, sem critérios com que realizaram a concessão de terras, muitas vezes, definida por questões de afetividade e não por merecimento e lealdade a Corte, ou mesmo por estar comprometido com o desenvolvimento da economia local, expõe o *modus operadi* da Coroa e deixa explícito que seu aparato administrativo patrimonialista estava pautado em privilegiar pessoas de seu interesse pessoal, gerando diversas insatisfações e ocasionando, inclusive, as chamadas rebeliões nativistas¹.

Assim, o modelo patrimonialista passa a não ser reconhecido como o modelo mais adequado para gerir as relações, quando o Governo Geral prevê a cobrança de vários impostos abusivos e exerce maior controle sobre a produção de riquezas de integrantes da elite econômica, que lucravam com as atividades da mineração, e recebiam, ainda, o apoio de alguns intelectuais influenciados pelas ideias iluministas, fazem surgir discussões secretas que mais tarde seriam chamadas de rebeliões separatistas² e que colaborariam para o processo de independência do Brasil (TORRES, 2004).

Corroborando com os relatos de Torres (2004), para Schwartzman (2007, p. 53), no modelo patrimonialista “os governantes não devem satisfação aos governados, e é como se não existisse qualquer resistência da estrutura social ao Príncipe: as únicas limitações à sua vontade são seus próprios caprichos e juízo”. Ou seja, representava um modelo onde as suas elites obtinham privilégios e

¹A expressão “Rebeliões Nativistas” refere-se às revoltas e tentativas de revoluções políticas, geralmente motivadas pela forma de concessão de terrenos para colonos e aventureiros que vinham de Portugal, a extração de recursos naturais, como o pau-brasil, o tráfico de indígena etc. Tais situações acabaram promovendo insatisfações e marcando as chamadas contradições da colonização. Essas rebeliões aconteceram porque o sistema colonial já estava consolidado no Brasil e a Corte Portuguesa detinha o poder na maior parte do território que dominava.

²Primeiros movimentos que traziam ideias de autonomia, liberdade e independência do país; integrantes da elite econômica e intelectuais tentam fomentar as ideias iluministas no Brasil.

vantagens em razão das relações de forças políticas existentes nas intervenções do Estado na sociedade.

O modelo patrimonialista, embora não sendo mais legitimado, permaneceu nas “entranhas” das relações de poder nacional, pois quando analisado o processo de independência do Brasil, percebe-se que não houve ruptura das ideias patrimoniais e sim um remodelamento das relações de poder que, no âmago do fato, não significou o acesso irrestrito das riquezas a todas as classes. Para DaMatta (1997), era um universo social hierarquizado em termos de relações familiares.

Segundo Cotrim (2002), a independência brasileira foi um processo que legitimou a permanência da centralização do poder nas mãos da minoria, pois beneficiou grandes proprietários de terras e os grandes comerciantes. Tal ideia aparece no primeiro fato administrativo adotado pelo novo império, quando na criação da Constituição Brasileira de 1824 (SCHWARTZMAN, 1988), nas palavras de Magalhães (2001), representou a garantia da centralização do poder do Estado Brasileiro.

Ainda na esteira de pensamento dos autores Torres (2004), Schwartzman (1988) e Cotrim (2002), outro momento da história do país que evidencia a permanência de elementos da dominação patrimonialista foi a Proclamação da República, em 1889. Embora caracterizada como o marco inicial do período republicano brasileiro, sendo pautada na busca pela efetividade dos ideais políticos republicanos (influenciados pelas ideias do positivismo³), o que se extraiu desse momento foi que nem mesmo com a mudança da forma de governo imperial para republicano, modelo esse regido “sob os auspícios do autoritarismo e da tutela do Exército” (MAGALHÃES, 2001, p. 67), houve alteração substancial na face do Estado Brasileiro.

Diante dos fatos, a compreensão do modelo patrimonialista é de suma importância para entender como se deu a formação política administrativa do Brasil e assim traçar um paralelo com modelos de dominação mais específicos, que, apesar de não serem considerados modelos de administração propriamente ditos, também influenciaram o *modus operandi* das gestões municipais, como foi o caso do

³O positivismo é uma corrente filosófica que surgiu na França no começo do século XIX. Os principais idealizadores do positivismo foram os pensadores Auguste Comte e John Stuart Mill.

feudalismo, coronelismo⁴, clientelismo⁵ e mandonismo⁶ (CARVALHO, 1997; LEAL, 1980).

Ressalta-se, por oportuno, que o patrimonialismo é uma categoria advinda do sociólogo e jurista Max Weber que, em sua teoria política, afirma que é uma forma da administração pública desempenhar seu exercício legítimo de poder político por meio da dominação orientada pela “dominação tradicional”. Para Weber (2005), a dominação tradicional está pautada na reverência ao senhor, que por sua vez, garante a legitimidade das regras instituídas por ele por meio de um direito próprio. Neste modelo, a administração pública é tratada como um assunto que só deve ser de interesse pessoal do governante e a propriedade pública é considerada como parte do seu acervo patrimonial pessoal (WEBER, 2005).

Isso se relaciona com a abordagem trazida por Raymundo Faoro em sua obra “Os Donos do Poder”. Na obra, Faoro (1996) justifica a herança enraizada pelos colonizadores portugueses e como esta influenciou os traços das administrações brasileiras, a partir da exposição da figura do governante, que ao tempo em que administrava o Reino, também detinha características do senhor feudal por tomar decisões com base em critérios pessoais, subjetivos, como se fosse proprietário do reino.

Desta forma, como espelho de seu colonizador, o Brasil reproduz costumes herdados pelo modo patrimonialista de administrar a coisa pública, favorecendo a prática do nepotismo, que pode ser entendida como o favorecimento de parentes ou amigos especialmente no que se refere à ocupação de cargos públicos, não baseado no mérito ou em critérios de justiça (MACMULLEN, 1999). O Estado patrimonialista, clientelista, acomodador, é visto como uma “reminiscência do passado, do tradicional, do conservador, e a necessidade de sua substituição por

⁴O coronelismo é um sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o Presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos. O coronelismo surgiu após a implantação do federalismo, em substituição ao centralismo imperial. O coronelismo é, então, um sistema político nacional baseado em barganhas entre o governo e os coronéis (LEAL, 1980).

⁵O Clientelismo não é compreendido como um sistema de administração propriamente dito. É empregado para indicar um tipo de relação entre atores políticos que envolvem concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto (CARVALHO, 1997).

⁶O mandonismo também não é um modelo de administração propriamente dito e está mais associado a uma característica particular do Senhor que detinha o poder sobre uma determinada região. Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política (CARVALHO, 1997).

um novo tipo de ordenamento jurídico-político se impõe” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 261).

Pela exposição dos temas, percebe-se, portanto, que a administração pública brasileira patrimonialista se deteve em meios que desde sempre privilegiaram as classes mais abastadas econômica e socialmente. Para Paes de Paula (2005b), devido à tradição do patrimonialismo, no Brasil os empregos e benefícios que auferem o Estado costumam estar relacionados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos, fazendo parte da cultura brasileira.

Ademais, em que pese à cronologia dos fatos citados neste tópico, a lógica patrimonialista ainda se faz presente nos dias atuais em muitos órgãos públicos, como por exemplo, na discricionariedade do poder administrativo⁷, porém, um patrimonialismo “discreto” coexistindo com os demais modelos da administração pública brasileira, que serão estudados nos tópicos seguintes, quais sejam os modelos burocrático e gerencial.

2.1.2 Administração pública burocrática

O modelo burocrático, na verdade, não surgiu após o modelo patrimonialista. Desde o século XVI que o modelo burocrático já era bastante difundido nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa, adaptável a diversas estruturas organizacionais, e foi experimentado com intensidades heterogêneas e em diversos níveis hierárquicos, culminando com sua adoção no século XX em organizações públicas, privadas e do terceiro setor.

No contexto brasileiro, o modelo de administração pública burocrática surge como forma de substituir o modelo patrimonialista, de maneira a moralizar o entendimento daquilo que era público e privado e também para frear práticas de nepotismo (BRESSER-PEREIRA, 2005a). Incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares do século XIX, o modelo burocrático torna-se fundamental para que se compreenda não só a clara diferença entre o público e o

⁷Denomina-se discricionariedade aquele poder, instrumento, conferido à Administração Pública, pelo ordenamento jurídico, para que se atinja a finalidade única, qual seja o interesse público. Poder Discricionário é aquele que, editado abaixo da lei, confere ao administrador a liberdade para fazer um juízo de conveniência e oportunidade (DI PIETRO, 2017).

privado, mas para que se entenda a separação entre o político e o administrador da coisa pública (BRESSER-PEREIRA, 2005a).

Conhecido na literatura inglesa como “Progressive Public Administration” – PPA, o modelo burocrático inspirou as reformas introduzidas nas administrações públicas dos Estados Unidos entre os séculos XIX e XX, durante a chamada *progressive era* (HOOD, 2001). Estudado e analisado pelo sociólogo alemão Max Weber, o modelo burocrático desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo.

Em 1904, no livro “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, Weber (2005) fazia referências ao burocrata como profissional e à disseminação do modelo burocrático em países ocidentais, suas características de especialização, controle, e, sobretudo, racionalismo (SECCHI, 2009). Para Weber (2005), esse modelo está baseado no poder da dominação racional legal, isto é, um poder fundamentado por um “conjunto de regulamentos e leis que se aplicam universalmente à toda a população” (TORRES, 2004, p. 19).

O modelo é caracterizado por ter uma estrutura abstrata, pautada por valores meritocráticos e técnicos, onde a impessoalidade nas relações de trabalho, a hierarquia, as regras rígidas, a especialização e continuidade, e o controle são requisitos básicos para o bom funcionamento do modelo (TORRES, 2004). Tragtenberg (2006) apresenta também outras características desse modelo, como: o predomínio do formalismo, a existência de normas escritas e a divisão horizontal e vertical do trabalho.

No contexto brasileiro, o modelo burocrático foi inserido na administração do presidente Getúlio Vargas. As ações implantadas por Vargas tinham como objetivo a promoção da profissionalização da Administração Pública e representou uma tentativa de rompimento com as oligarquias dominantes. Contudo, o modelo burocrático weberiano passa a ser considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e descolamento das necessidades dos cidadãos, dentre outras justificativas (HOOD, 2001; OSBORNE; GAEBLER, 1995; POLLITT, 2000).

Para Torres (2004, p. 19):

O modelo burocrático desempenhou papel fundamental na medida em que criou as condições que possibilitaram a enorme expansão qualitativa e quantitativa das funções administrativas nas esferas pública e privada. [...]

deve ser entendido como consequência e condição do desenvolvimento de uma ordem racional-legal que o sistema capitalista requer.

Opondo-se ao entendimento de Torres (2004) em relação ao pensamento weberiano, Tragtenberg (2006) afirma que Weber considerava tal modelo como sendo de grande perigo para o homem no sistema social. Por isso, seus estudos estavam voltados para o aprimoramento de mecanismos de defesa contra a burocracia. Para o autor, Weber não nega sua importância e função necessária, mas apenas quando voltados para o combate ao domínio absoluto do modelo burocrático sobre a sociedade.

Ainda segundo Bresser-Pereira (2005a, p. 26):

Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços, inerentes à administração patrimonialista -, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.

Para o autor, o modelo burocrático foi de grande valia enquanto prevalecia um Estado pequeno em que sua única função era o de garantir a propriedade e os contratos, de garantir que a justiça prevalecesse nas relações. Entretanto, no século XX, à medida que o Estado assume várias funções e passa a prestar outros serviços de caráter social e econômico, se transformando em um grande Estado social e econômico, o modelo burocrático se torna inviável para a eficiência do mesmo (BRESSER-PEREIRA, 2005b).

Bresser-Pereira (2005a) visualizou as limitações do modelo burocrático de forma ampla, ao afirmar que a ineficiência desse modelo não se restringia apenas ao crescimento das estruturas operacionais do Estado, mas também na legitimação da burocracia perante as demandas dos cidadãos. Portanto, Bresser-Pereira (2005b, p. 241) define a administração pública brasileira burocrática como sendo “lenta, cara, autoreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”.

Diversos autores também apontam as incongruências do modelo burocrático, liderados principalmente por Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949). Merton (1949), por exemplo, afirma que o modelo burocrático causa diversos efeitos negativos às organizações e nas demais esferas da vida do indivíduo. Dentre os efeitos negativos, que ele os chamou de disfunções burocráticas, ressalta-se o

impacto da prescrição estrita de tarefas, não favorecendo a criatividade e a inovação de ideias.

Ainda se utilizando das críticas de Merton (1949) ao modelo burocrático, tem-se: o abuso da senioridade como critério para promoção funcional; que, segundo o pesquisador, poderia frear a competição entre funcionários e fomentar um senso de integridade e corporativismo entre os funcionários, causando um efeito inverso a qualidade do serviço prestado; a impessoalidade levada ao pé da letra, não considerando peculiaridades individuais.

Logo, diante das disfunções do modelo burocrático apresentadas até o momento, tornou-se oportuno envidar esforços para a consolidação de um novo modelo de administração pública que pudesse sanar as ineficiências do modelo em questão. Iniciou-se, então, a discussão e propagação de um novo modelo de administração pública, o modelo gerencial.

2.1.3 Administração pública gerencial

O modelo gerencial de Administração Pública sucedeu o modelo burocrático ou weberiano. A principal causa da derrocada da proposta anterior coincide com a derrocada do Estado Social. O aumento de funções que ficou a cargo do Estado levou o modelo burocrático à sua crise fiscal e o referido ente não conseguiu exercer as novas funções de forma eficiente e satisfatória.

Osborne e Gaebler (1995) relatam quais aspectos foram enfatizados pelo modelo burocrático e o porquê da necessidade de repensar uma nova forma de administrar as relações do mercado e assim atender aos anseios da sociedade:

[...] o tipo de governo que se desenvolveu durante a era industrial, com suas burocracias lentas e centralizadas, preocupado com normas e regulamentos, sujeito a cadeias de comando hierárquicas, deixou de funcionar bem. Na sua época esses governos foram capazes de grandes realizações, mas ao longo do tempo se afastaram das nossas necessidades. Tornaram-se inchados, ineficientes, funcionando com desperdício. E quando o mundo começou a mudar, não acompanharam essas mudanças. As burocracias hierárquicas, centralizadas, concebidas nas décadas de 1930 e 1940, simplesmente não funcionam bem no quadro altamente mutável da sociedade e da economia dos anos 1990, rico de informações e conhecimento. São como transatlânticos de luxo numa era de jatos supersônicos: grandes, caros e pouco ágeis. Gradualmente estão sendo substituídos por novas modalidades de instituições públicas (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p.12-13).

Nota-se que o modelo de administração pública gerencial ganhou força, inspirado nas técnicas e ferramentas da gestão empresarial, produzidas em um contexto de ratificação das forças do mercado. A queda do modelo weberiano, ainda que, nitidamente, tenha deixado importantes legados para o modelo que o sucedeu, possibilitou uma mudança de visão no que concerne às funções estatais. Passou-se a repensar o que seria essencial que o Estado prestasse diretamente, debruçando-se acerca da função da sociedade no novo cenário.

Paes de Paula (2005b) afirma que duas correntes de pensamento orientaram para a consolidação deste novo modelo: o pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública. Para essa autora, o pensamento neoliberal e da teoria da escolha pública é que serviram de base para o início e expansão do movimento da nova administração pública.

As ideias do pensamento liberal e neoliberal que deram sustentação às práticas do gerencialismo estão relacionadas à “amplitude ideal do papel do Estado na sociedade e na economia” (PAES DE PAULA, 2005b, p. 28). Ambas as correntes de ideias almejavam um modelo de administração pública inovador quanto à forma de conduzir e administrar os assuntos públicos de governo.

A necessidade de ampliar a importância do Estado na sociedade surge como resposta às várias crises econômicas, que culminou com a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, colocando à prova as premissas não intervencionistas do pensamento liberal. Diante de tal cenário, intelectuais como John Maynard Keynes, fizeram uma reavaliação sobre o pensamento liberal e elaboraram novas alternativas às políticas econômicas vigentes (PAES DE PAULA, 2005b).

Na tentativa de ajustar as falhas de controle dos modelos de gestão mais tradicionais, na década de 1930, Vargas implanta a primeira reforma de Estado, mesclando características dos modelos patrimonialista e burocrático. Apresentando deficiências crônicas, pressionado pelo setor privado e sociedade civil organizada pela prestação de serviços mais eficientes, o governo de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, resolve implantar o modelo gerencial, adotando-o como modelo ideal.

Nas novas alternativas encontram-se recomendações sobre a ampliação da intervenção do Estado e dos gastos governamentais, visando estimular o crescimento econômico, a geração de empregos e a promoção do bem-estar social.

O sucesso dessas medidas no pós-guerra, de 1940 a início de 1970, consolidou a crença de que as crises capitalistas são contornáveis quando o governo se utiliza do seu poder de tributar, empregar e investir (PAES DE PAULA, 2005b).

Corroborando com as palavras de Paes de Paula (2005), Martins (2012) relata que a proposta lançada pelo Estado gerencial deixa de tratar questões sociais, como saúde; educação e assistência pública, como questões de administração exclusivamente estatal. Martins (2012) observa que o Estado divide as responsabilidades dessas áreas estratégicas com as organizações da sociedade civil organizada e passa a atuar por intermédio de contratos de gestão, agindo segundo formas menos rígidas, porém, ainda sob o controle estatal, quanto aos resultados, contudo, agora pautados pelo princípio da eficiência.

Diante do cenário favorável, práticas gerenciais utilizadas no setor privado são recomendadas a serem inseridas como princípios no modelo gerencial das organizações públicas, logo, temas como: avaliação de desempenho, medidas de eficiência e divisão de responsabilidades (HOOD, 2001) são replicadas para a gestão pública, iniciando-se assim um novo modelo de administração pública que se tornaria a chamada "nova ortodoxia" (POLLITT, 2000).

No Brasil, o modelo gerencial é implantado pelo então presidente da república Fernando Henrique Cardoso. É no cenário de crise fiscal que a proposta do modelo gerencial chega à administração pública brasileira por meio da reforma de 1995 como sendo uma alternativa para combater essa crise e a exaustão financeira por meio da redução de gastos, ajuste fiscal e privatizações.

Ademais, também era tido como meta superar a insatisfação advinda do modelo burocrático, que até então oferecia baixa qualidade na prestação de serviços públicos prestados aos cidadãos (FADUL; SILVA, 2008). Tal reforma foi uma proposta baseada na articulação de vários órgãos da administração pública federal, prevendo a necessidade de interação e cooperação, a fim de lograr êxito. Tinha como objetivos centrais a eliminação de vícios e a transformação da burocracia do setor público em gerencial com foco no cidadão e nos resultados das ações governamentais (FADUL; SILVA, 2008).

Fadul e Silva (2008) ao analisar o alcance das propostas que motivou o governo brasileiro a realizar as reformas e a implantação do modelo gerencial consideraram dois aspectos: se houve o aumento da capacidade governativa e gerencial do Estado, com melhoria no atendimento das demandas sociais, e se o

equilíbrio fiscal foi alcançado. Para a verificação dos resultados, os autores priorizaram dois focos: o fortalecimento da capacidade gerencial das organizações públicas por meio da nova administração pública e o equacionamento da crise fiscal por meio de ajuste das contas e das finanças públicas (FADUL; SILVA, 2008).

Com relação à crise financeira, que seria tratada por meio das privatizações, e ao equilíbrio fiscal, tratado por meio da contenção de gastos no setor público e pela aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Fadul e Silva (2008) demonstram que os resultados não foram muito positivos. Esperava-se com as privatizações um efeito positivo sobre a elevada despesa com o pessoal, porém, apesar das várias privatizações de empresas estatais, o que constataram foi que não serviu para proporcionar saúde financeira às contas do Estado.

Quanto ao equilíbrio fiscal, que seria alcançado pela redução do déficit por meio do PIB, redução do gasto público e aumento da receita orçamentária também não logrou êxito, pois isso não poderia ocorrer, tendo em vista que as variações das contas apresentadas foram significativas rumo ao seu crescimento e não à sua redução (FADUL; SILVA, 2008).

Para Fadul e Silva (2008), as pressões para implantação da reforma ocorreram muito mais no sentido da obtenção de recursos para pagamento das dívidas do que necessariamente prover o Estado de recursos ou melhorar sua capacidade gerencial. Os autores relatam ainda que outro entrave significativo é que o crescimento não foi suficiente para gerar desenvolvimento, nem a economia apresentou desempenho esperado com a saída do Estado de muitas atividades econômicas e a desregulamentação de setores da economia. Sendo assim, ficou difícil reduzir o déficit público e manter o equilíbrio fiscal.

Quanto às análises a respeito dos avanços da administração gerencial, é possível perceber que houve evolução somente em alguns órgãos públicos, mas essa evolução não é uniforme e não acontece em todos os níveis da administração pública. Os autores citam como exemplo dessa tentativa a iniciativa de junção das áreas de fiscalização e arrecadação das Secretarias da Receita Federal e da Previdência Social, porém afirmam que há elementos subjetivos e interesses institucionais que muitas vezes inviabilizam a mudança desejada (FADUL; SILVA, 2008).

Quanto ao aspecto de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, envolvendo avaliação de desempenho, controle de resultados e adoção de práticas

de gestão do setor privado, os autores relatam que alguns setores, de forma dispersa, adotaram práticas e inovações gerenciais como a reengenharia, os programas de qualidade total e o planejamento estratégico. Porém, observa-se que isso ocorreu quase que exclusivamente nas Secretarias de Fazenda nos níveis subnacionais, tendo em vista os grandes investimentos realizados para o processo de modernização da máquina arrecadadora (FADUL; SILVA, 2008).

Como conclusão da pesquisa, que procurou avaliar os processos e perspectivas da reforma do Estado e da nova administração pública, Fadul e Silva (2008) afirmam que o Estado priorizou nesse processo de reforma o equacionamento da dívida pública, deixando de investir em saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico e redução à manutenção ao equilíbrio fiscal. Com ênfase nesses fatores, a implementação de medidas gerenciais mais efetivas ficou em segundo plano.

Sendo assim, Fadul e Silva (2008) consideram que a implantação da nova administração pública no Brasil conseguiu alguns êxitos no campo instrumental, objetivo, mas no campo substantivo, social não conseguiu dar conta de muitas questões. Portanto, consideram que é preciso superar barreiras políticas, ideológicas e corporativas existentes no âmbito do funcionalismo público e nos atuais desenhos organizacionais e institucionais para o gerencialismo se estabelecer nas organizações públicas brasileiras (FADUL; SILVA, 2008).

Diante dos resultados apresentados na pesquisa de Fadul e Silva (2008) e seguindo a mesma linha de raciocínio, Paes de Paula (2005b) concluiu que o modelo de gestão pública gerencial no Brasil não resultou em uma ruptura com a linha tecnocrática, além de continuar reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo, pois o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas, e o ideal tecnocrático foi reconstituído pela nova política de recursos humanos.

Por outro lado, a despeito do discurso participativo da nova administração pública, a estrutura e a dinâmica do Estado pós-reforma ainda não garantiram a inserção, de forma efetiva, da sociedade civil nas decisões estratégico e na formulação de políticas públicas. Para a autora Paes de Paula (2005b, p. 136), “a reforma perdeu seu ímpeto no que se refere ao redesenho institucional e acabou tornado o ajuste fiscal o elemento preponderante” e esta parece ser o grande desafio para a atual gestão pública, garantir a efetiva participação social em todas as

áreas de atuação da administração pública, inclusive naquelas que permanecem intactas e inacessíveis à população.

Assim, apesar de institucionalizado, o modelo gerencial se mostra ineficiente quanto ao suprimento das demandas sociais, pois além da permanência de heranças autoritárias e excludentes do modelo de dominação patrimonialista-burocrático (OLIVEIRA, 2009), nota-se a tendência em priorizar políticas internacionais neoliberais, condicionando os serviços do Estado aos interesses de grupos específicos (RIBAS; MEZA, 2018), que dentre outros aspectos, destacam-se a presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e a presença de um descolamento das necessidades dos cidadãos (HOOD, 2001; OSBORNE; GAEBLER, 1995; POLLITT, 2000).

A emergência em repensar sobre a capacidade de modelos de gestão da administração pública em solucionar os mais complexos problemas urbanos, tem direcionado pesquisadores a revisitar diversas correntes teóricas, a observar o modo como as pessoas estão interagindo entre si, a acompanhar em que circunstâncias a ativa participação social está impactando as gestões públicas na sua forma de administrar, gerando assim um movimento de ressignificação de princípios e bases teóricas na área da gestão pública.

Dentre os principais estudos, destacam-se aqueles realizados no que se convencionou chamar de vertente societal, apresentada por Paes de Paula (2005b), cujo modelo de gestão pública é nomeado como administração societal; bem como modelo de gestão inteligentes de cidades (PINTO; CARVALHO; CÂMARA, 2014), desenvolvido a partir do estudo da complexidade e da emergência das cidades, esboçando uma ideia de aplicação de novos princípios para a ciência da administração. Tais modelos serão apresentados nos próximos tópicos do presente trabalho.

2.2 ADMINISTRAÇÃO SOCIETAL

Abordados em tópicos anteriores, nos modelos tradicionais de administração pública há um desconcerto entre a concepção política do que seja Estado e a importância do aparelhamento estatal para a Sociedade. Essa

constatação, para Pires⁸ (1997), ocorre ao analisar o processo evolutivo dos modos de administração pública. Segundo o autor, há um “descompasso entre a linha de transformação da Sociedade, dos respectivos paradigmas e a capacidade de adaptação da máquina pública às novas necessidades” da sociedade (PIRES, 1997, p. 242).

O cenário encontrado no modelo de administração pública gerencial é o da manutenção da dicotomia entre Política e Administração, pois adere a uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso dos cidadãos ao processo decisório. O modelo é, inclusive, caracterizado, apesar de toda propaganda de democratização feita por Bresser-Pereira (1998), como um modelo que gerou mudanças de cunho técnico para atender a interesses alheios, demonstrando ser limitado para atender as demandas de uma sociedade democrática contemporânea.

Para o pesquisador e jurista Leal (2006), a legitimidade da administração pública em uma sociedade democrática perpassa a existência de um processo de comunicação política, necessária à manutenção de canais, espaços permanentes de diálogo entre sociedade e governo, a partir da organização de mecanismos e instrumentos de cogestão que garantam a visibilidade e a compreensão das questões comunitárias relevantes, para, em seguida, dimensionar as proposituras em formato de políticas públicas, inclusive, tendo os conselhos identificados como espaços que propiciam a participação política e a manifestação pública das ideias e opiniões, em que é possível dar-se visibilidade às diferentes razões e argumentações, no qual “se é visto e ouvido por todos”, podendo, inclusive, estruturar uma forma de governo que se sustentasse na participação e na cidadania (ARENDDT, 1991; TELLES, 1999).

A própria Constituição Federal de 1988 apresenta ideais que embasam a vertente societal ao designar que o Estado brasileiro é um Estado democrático de

⁸Para Pires (1997), o contexto de sociedades hipercomplexas, da emergência de interesses difusos, das novas tendências de globalização da economia, da mídia, da cultura, bem como da revolução tecnológica apontam para a necessidade de uma administração ágil, informada, dotada de recursos tecnológicos, integrada por agentes selecionados pelas suas aptidões, previdente, capaz de fazer planos exequíveis, de responder ao conjunto de mudanças sociais. Exige-se dessa forma, uma administração voltada para a salvaguarda dos interesses dos administrados, que, além de submeter suas discussões regularidade jurídica de um prudente procedimento, contribua efetivamente para a satisfação de necessidades e a obtenção de padrões de eficiência e qualidade. Uma Administração que vise a perspectiva da cidadania material e os mecanismos no processo de interferência no processo de distribuição de riquezas, evitando o agravamento das injustiças as sociais.

direito e, por isso, conforme apregoa Paes de Paula (2005b), está baseado na cultura do diálogo, na oitiva de divergências sociais, a qual tenta integrar a administração e a política no nível discursivo e prático, por meio da criação de canais de participação popular.

Segundo Paes de Paula (2005b), a origem da vertente da qual deriva ao que ela convencionou chamar de Administração Pública Societal, no Brasil, está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 60, do século XX, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 70 do mesmo século, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas comunidades eclesiais de base (CEBS), as quais se consolidaram como um espaço alternativo para a mobilização e discussão política ao estimular a participação popular no debate das dificuldades cotidianas, contribuindo para a formação de lideranças populares.

Esse ambiente estimulou a articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, bem como mobilizações pelos direitos de cidadania, originando reivindicações populares junto ao poder público. Na esteira desses movimentos, segundo Paes de Paula (2005), surgiram as primeiras experiências que tentaram romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder político, como por exemplo, os mutirões de casas populares e hortas comunitárias de Lages, em Santa Catarina, as iniciativas de participação ocorridas no governo Franco Montoro (1983-1987), em São Paulo, e na administração de José Richa (1983-1987), no Paraná.

O tema da participação popular é o cerne dessa vertente e alcançou seu ápice no momento de elaboração da Constituição, quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e Sociedade, a construção da democracia no Brasil. A vertente societal centra-se na reivindicação da cidadania e no fortalecimento da sociedade civil, a partir da implantação de um projeto político que possibilite a ampliação da participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar maior controle social sobre as ideias estatais e, ainda, desmonopolizar a formulação e a implantação de políticas públicas.

A administração pública societal vislumbra uma gestão administrativa mais democrática, ao buscar substituir a gestão tecnocrática, monológica, por um

arranjo mais participativo, dialogado, no qual o processo decisório é exercido por meio da articulação dos diferentes sujeitos da cidade. Destarte, a Administração Pública Societal busca a inserção de uma Administração Pública Cogestionária PAES DE PAULA (2005b), com a inserção de ações que estimulem as práticas democráticas, promovam o fortalecimento do sentimento de pertence à comunidade e contribuam para uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e Sociedade.

Logo, a Administração Pública Societal surge como um modelo alternativo capaz de garantir a complementariedade e o caráter não excludente das soluções – a mudança do padrão de relação Estado-cidadão e o avanço da sociedade, para que esta possa compreender a sua condição de detentora da soberania.

Assim como a idealizadora da vertente societal, a partir de estudos e evidências em diversas cidades, os pesquisadores do modelo EEICO (PINTO; CARVALHO; CÂMARA, 2014) acreditam na necessidade de discutir um modelo teórico voltado à ampla democracia na gestão pública, buscando demonstrar ser possível fazer gestão pública a partir do exercício de compreensão das macro funções do modelo. A construção teórica do modelo e as macro funções que identificam as suas ideias serão temas abordados no próximo tópico.

2.3 MODELO DE GESTÃO INTELIGENTE DE CIDADES (MODELO EEICO)

Estudiosos e pesquisadores que se dedicam à área de conhecimento da gestão pública sabem que os modelos de administração – patrimonialista, burocrático e gerencial – representam, respectivamente, determinados períodos da história da política econômica brasileira predominante.

A relação positiva do desenvolvimento das cidades com o grau de satisfação de sua sociedade é evidenciada no quanto que a mesma se sente representada pela forma assumida de gerir os problemas urbanos pela gestão pública municipal no que tange a solucionar as demandas de seu povo. Essa análise é pertinente pela proximidade com que a população tem acesso às instituições do poder público municipal.

Esta afirmativa foi observada pelos pesquisadores Câmara *et al.* (2017), após investigação *in loco* em quarenta e quatro cidades, pertencentes a países

como Portugal, Espanha, Holanda e Finlândia. Esse estudo demonstrou que em cidades que apresentaram soluções mais eficazes a seus problemas urbanos existiam uma maior interação do poder público municipal com seus cidadãos.

Voltando-se para a realidade das cidades, incluindo as brasileiras, fenômenos como: a globalização dos mercados; o avanço das tecnologias da informação; e a popularização do acesso à Internet, têm influenciado na mudança de comportamento de seus cidadãos com os gestores públicos locais, cobrando dessas demandas cada vez mais complexas. Percebe-se, assim, que existe uma nova realidade nos laços sociais. Portugali (2012) evidencia que as interações humanas nos espaços urbanos tornam as cidades, por excelência, em sistemas complexos e emergentes e, portanto, longe do equilíbrio.

2.3.1 Contextualização teórica

O espaço urbano é produto da ação constante dos diferentes atores sociais com diferentes intencionalidades. No entanto, é possível afirmar que há certa convergência de objetivos ao mesmo tempo em que pode haver diferentes intencionalidades resultando em conflitualidades. Dessa forma, a cidade revela uma paisagem constantemente em transformação.

As cidades são compreendidas como sistemas formatados na arte e na cultura humana, pois a sua existência está vinculada às interações dos seres humanos, capazes de “pensar, aprender, planejar, esquecer, mudar de ideia; e suas ações e comportamentos são produtos de intenções, planos, normas sociais e culturais, de pressão política e assim por diante” (PORTUGALI, 2012, p. 57 *apud* PINTO; CARVALHO; CÂMARA, 2014).

Indovina (2004) acredita que as cidades se encontram em um contexto difuso e que, por isso, os problemas urbanos desses espaços não mais devem ser interpretados apenas como complicados, mas também e principalmente como complexos (ASCHER, 1998; CAPRA, 1996). Logo, no confronto dessa nova realidade social com o modo de gestão atualmente praticado no seio das instituições públicas, percebe-se a predominância, em várias instâncias e nas áreas de atuação governamental, de práticas administrativas oriundas de modelos de gestão de séculos anteriores ao XXI, deparando-se, assim, em um cenário desarmonizado

entre o tempo de espera e a qualidade aceita pela sociedade, quando na prestação de serviços e na entrega de equipamentos públicos.

A incompatibilidade entre o que a sociedade espera da gestão pública no enfrentamento dos dilemas urbanos a serem superados pode ser justificada, em parte, pelo fato de que não ocorreu uma ruptura real dos novos modelos sobre os anteriores, de modo que as características de todos eles ainda são encontradas na administração pública atual (BRESSER-PEREIRA, 2001; PAES DE PAULA, 2005b; COSTA, 2008; SECCHI, 2009).

Nota-se, assim, que a gestão pública, apesar de lidar com problemas cada vez mais complexos, ainda se utiliza de modelos de gestão que empregam ideias, princípios e técnicas que não consideram a complexidade desses problemas, tampouco a dinamicidade das relações humanas que geram os referidos problemas.

Diante disso, as administrações públicas estão sendo desafiadas a promover mudanças necessárias, de repensar a questão da governança, de abrir espaço para novos modelos de gestão de cidades, ao mesmo tempo em que são cobradas a repensarem seus mecanismos de comunicação e relacionamento com a sociedade (FERREIRA, 2002).

Nessa perspectiva, no campo das ciências administrativas, estudos recentes apontam para o surgimento de novas correntes teóricas, contribuindo para a formação de novos modelos de gestão de cidades. A administração pública societal, que se baseia na democracia participativa, oriunda das tradições mobilizatórias da década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas do país, preencheu lacunas estruturais do atual modelo de administração pública, a administração pública gerencial (PAES DE PAULA, 2005a).

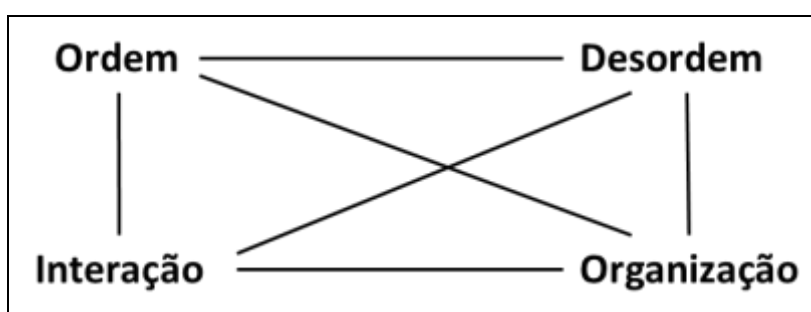
Baseando-se na esteira do pensamento societal, em que predomina o protagonismo do cidadão no cotidiano da administração pública, e em um sentido alternativo àqueles clássicos da ciência administrativa estabelecidos por Fayol, que derivou no POCCC (Planejar, Organizar, Coordenar, Comandar e Controlar), surgiu o modelo intitulado Gestão Inteligente de Cidades (EEICO), desenvolvido a partir do estudo da complexidade e da emergência das cidades, esboçando uma ideia de aplicação de novas funções para a administração pública municipal (PINTO; CARVALHO; CÂMARA, 2014).

O Modelo EEICO, ao considerar a Teoria da Complexidade, apontada por Morin (2000), buscou considerar o raciocínio do autor quanto à necessidade de

romper com a fragmentação do saber que divide as disciplinas, as categorias cognitivas e os tipos de conhecimento. Pinto, Carvalho e Câmara (2014) consideram a apropriação do conhecimento multidimensional e o princípio dialógico como cruciais para a compreensão máxima e a busca de soluções para os novos desafios da sociedade.

Outro ponto considerado pelos autores do modelo EEICO, ao estudarem as cidades como objeto de análise à luz da Teoria da Complexidade, foi a relação ordem/desordem de um modo paradigmático. É necessário pensar na ordem, desordem e na organização juntas, pois são termos que se alternam entre si e também constituem uma espécie de circuito em movimento. A seguir, é apresentado o Tetragrama Organizacional do Pensamento Complexo (MORIN, 2000):

Figura 1 – Tetragrama Organizacional do Pensamento Complexo



Fonte: MORIN (2000).

A ideia de movimento e continuidade, quando associados ao tema desta pesquisa, lembra a relação: demanda – solução – demanda – solução aprimorada. Como se as demandas da população, os constantes problemas urbanos que surgem na esteira dos anseios da sociedade, a todo tempo, de modos distintos, em várias esferas da área pública, uma expectativa de melhoria existisse e fosse esperada pela população.

Para Morin (2000, p. 157), “a complexidade da relação ordem/desordem/organização surge quando se verifica empiricamente que

fenômenos desordenados são necessários em certas condições, em certos casos, para a produção de fenômenos organizados” e assim evoluir para o alcance da ordem.

Na propositura do modelo EEICO, os autores Pinto, Carvalho e Câmara (2014) identificaram a baixa aplicabilidade dos modelos da administração clássica. Frente à realidade de um ambiente que considera o pensamento complexo (MORIN, 2008) não seria imperioso afirmar que os pressupostos do EEICO (modelo EEICO – Entender, Estimular, Interagir, Compartilhar e Observar) estão mais aderentes com as características das cidades observadas por diversos autores: complexidade (MORIN, 2008), auto-organização (PRIGOGINE, 2002) e emergência (JOHNSON, 2004), justificando, assim, a realização de estudos mais aprofundados quanto à sua aderência.

2.3.2 As macro funções do modelo EEICO

O modelo EEICO aborda em seu bojo a dimensão sem forma de controle, ou seja, além de se distanciar da característica de controle, presente nos modelos tradicionais da administração clássica, são propostas novas funções administrativas, que, inicialmente, não tem a pretensão de substituir os atuais modelos, mas de preencher lacunas deixadas pelos mesmos. A essência do Modelo EEICO é administrar sem uma forma de controle específica.

Para Pinto, Carvalho e Câmara (2014), a função “entender” é apresentada como forma de somatizar o conhecimento sobre a cidade e sobre a evolução dos diferentes atores e suas ligações e interações. Ressalta-se que todo cidadão é potencial entendedor dos processos urbanos. Sendo assim, os seres humanos formam as cidades que, por sua vez, diferem em suas singularidades.

Para o modelo EEICO, as variáveis aparentemente menos importantes podem influenciar, de modo significativo, na evolução de todo o sistema e, diferentemente de sua função no conjunto domínio, a função “planejar” não deve ter a pretensão de conhecer e controlar o futuro, mas entender a evolução das diferentes trajetórias (PINTO; CARVALHO; CÂMARA, 2014).

O modelo propõe a função “estimular” como alternativa para o “organizar”, uma vez que não se detém a controlar as estruturas, mas a estimular direções que se estabeleçam para os gestores e atores como processo do sistema complexo, não

é o fim em si mesmo, é compreendido como uma trajetória coevolutiva (MCKELVEY, 1997, 2002). Dessa forma, estimular significa induzir, sem forçar ou controlar as trajetórias que possam ser consideradas como benéficas para e entre os atores envolvidos.

Na sequência, ao invés de comandar, é sugerida a função “interagir” (PINTO, CARVALHO, CÂMARA, 2014), pois as pessoas não são controláveis mormente em um ambiente de auto-organização, em sistemas complexos, como as cidades, onde as pessoas exercem sua liberdade, desde situações do cotidiano a situações que impactam na vida de outros indivíduos.

O modelo EEICO aponta para novas formas de relação entre Estado-sociedade, através de um processo contínuo de fortalecimento das vontades, a partir da vivência de processos que permitam o fortalecimento dos vínculos entre os indivíduos. As interações devem apresentar-se como uma via de mão dupla, por meio da colaboração passando a ser a lógica predominante em situações evolutivas que emergem em trajetórias de longo prazo como estratégias dominantes de sobrevivência (AXELROD, 2010 *apud* PINTO; CARVALHO; CÂMARA, 2014).

A quarta função sugerida pelo modelo EEICO é o “compartilhar” que, diferentemente da função coordenar, não se apresenta como ação de controlar as atividades a serem desenvolvidas. Compartilhar significa estabelecer uma lógica de uso de recursos não excludentes, considerando também o conhecimento, contribuindo para as trajetórias de evolução entre os diferentes atores (PINTO; CARVALHO; CÂMARA, 2014). Nessa perspectiva, é enaltecido o esforço necessário pela administração pública para o compartilhamento de informações com a sociedade.

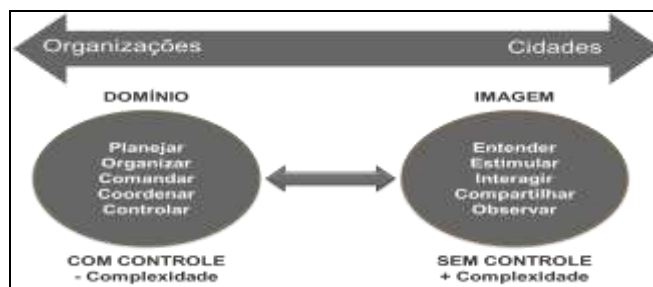
O quinto e último princípio identificado pelo modelo EEICO é o “observar”. Observar como os sistemas complexos podem favorecer ao processo de apropriação, interação entre as pessoas que vivem em um mesmo ambiente social. Para os autores do modelo EEICO, observar os sistemas complexos é diferente da necessidade de controlar.

Pinto, Carvalho e Câmara (2014) afirmam ser preciso considerar que “há ordem no caos” e o que ela precisa é ser observada e compreendida. Por isso, esta função define a essência deste modelo, pois considera que nos sistemas complexos o controle é prescindível e observar significa fechar o ciclo das funções analisando o comportamento do sistema que está em constante movimento, o que é fundamental

para entendê-lo e estimulá-lo adequadamente, interagindo com os atores e compartilhando recursos.

O modelo EEICO apresenta-se graficamente da seguinte forma:

Figura 2 – Modelo EEICO



Fonte: Câmara (2017).

Nota-se que os pesquisadores ousaram ao desenvolver um modelo alternativo de gestão de cidades que tenta realizar o mapeamento das inúmeras compreensões dos municípios, realizadas pelos cidadãos, podendo, para isso, contar com ferramentas não disponíveis até há pouco, como as tecnologias de informação e a rápida comunicação entre os indivíduos, possibilitando inclusive o encurtamento das distâncias físicas e ampliando os efeitos do conhecimento coletivo.

Portanto, percebe-se uma grande oportunidade de tornar a cidade mais administrável com a utilização inteligente do uso da tecnologia da informação. Entretanto, para além de utilizar essas estruturas tecnológicas – que já fazem parte do cotidiano nos cidadãos – o que se pretende mesmo é encontrar a “inteligência” dos atores que formam e transformam as cidades em um artefato, por isso, a denominação: Gestão Inteligente de Cidades.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste tópico, apresenta-se o método científico foi utilizado no desenvolvimento da pesquisa. Uma pesquisa pode ser definida como um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico de forma a se descobrirem respostas para problemas por meio do uso de procedimentos científicos (GIL, 2010).

Todo trabalho científico deve estar fundamentado em métodos para que seus objetivos sejam alcançados e seus resultados sejam aceitos pela comunidade acadêmica. Assim, é necessário que a questão da pesquisa, os métodos e técnicas utilizados, o delineamento da pesquisa, as definições constitutivas e operacionais, bem como a coleta de dados e a forma de análise fiquem esclarecidos.

3.1 NATUREZA E CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Dentro do paradigma das ciências, Minayo (2010) ressalta que as pesquisas qualitativas, nas Ciências Sociais, trabalham com significados, motivações, valores e crenças, dos quais não podem ser simplesmente reduzidos às questões quantitativas, visto que respondem a noções particulares. Neste tipo de pesquisa, conforme Godoy (1995) e Richardson (2015), os dados não são analisados por meio de instrumentos estatísticos, pois a mensuração e a enumeração não são o seu foco. A pesquisa qualitativa considera que há uma relação indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números.

Tomando-se por base a classificação da pesquisa apresentada por Vergara (1998), esta pesquisa é exploratória, por buscar estabelecer as bases que levarão a estudos futuros ou mesmo determinar se o que está sendo observado pode ser explicado por uma teoria atualmente existente.

Foi realizada uma investigação descritiva que, conforme Martins (1997, p.8), é aquela que “tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem como o estabelecimento de relação entre variáveis e fatos”. Andrade (2003, p. 124) aponta que na pesquisa descritiva “os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles”.

Para atender aos objetivos dessa pesquisa, que é de natureza qualitativa, foi aplicado um estudo de campo. Para Kinnear e Taylor (1996), esse tipo de estudo, de caráter exploratório, é apropriado quando os objetivos de pesquisa incluem situações em que temos que: i) identificar propostas de pesquisa; ii) desenvolver uma formulação mais precisa de um problema ainda pouco identificado; iii) familiarizar e elevar o conhecimento e a compreensão de um problema; iv) ganhar perspectivas em um determinado problema de pesquisa; v) estabelecer prioridades em relação à significância das várias variáveis do problema; vi) estabelecer prioridades para pesquisas futuras; vii) identificar e formular cursos de ação para o estudo realizado.

O trabalho de campo tem grande importância para a pesquisa qualitativa, revelando o campo não apenas como reservatório de dados e informações, mas também como origem para novas questões de pesquisa, bem como reconhecimento dos cidadãos detentores de conhecimento e poder no desenvolvimento do estudo (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008). Além disso, o próprio recorte espacial da construção teórica elaborada no momento da coleta dos dados, permite a aproximação do pesquisador com a realidade sobre a qual formulou uma pergunta e estabelece uma interação com os “atores” que conformam a existência do fato e, assim, constrói um conhecimento empírico importante para quem faz pesquisa social (MINAYO, 2010).

Por ter como objetivo geral do trabalho em questão de compreender o nível de aderência das dimensões de cada função do modelo EEICO nas estruturas organizacionais das prefeituras da região metropolitana de Fortaleza, percorrer o caminho trilhado em uma pesquisa de campo atingirá conseqüentemente os objetivos traçados como específicos, visto que estes terão suas respostas reveladas durante a execução da pesquisa.

3.2 COLETA DOS DADOS

Os dados foram coletados em entrevistas com servidores públicos das Secretarias de Assistência Social dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Planejava-se realizar entrevistas com 2 servidores das seguintes Secretarias de cada município (3 cidades: Caucaia, Horizonte e Maracanaú): Assistência Social, Educação e Saúde. Porém, por questões de restrição de

acessibilidade, somente fora possível o acesso a Secretaria de Assistência Social das três cidades.

Em todas as entrevistas foram assinados termos de confidencialidade, entrega da carta de apresentação, exercício das percepções iniciais dos entrevistados acerca das macro funções do modelo para, em seguida, realizar-se a entrevista.

Foi utilizada a observação, que consiste em um exame das minúcias, o que requer atenção quanto a coleta e análise e classificação das informações, dados e evidências, que utiliza os sentidos para a obter determinados aspectos da realidade do fenômeno (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

Para o tratamento dos dados foi realizada, a transcrição de todas as entrevistas para utilizar a técnica da análise de conteúdo, assim como os dados classificados e considerados como relevantes, registrado nas anotações e observações realizadas (MILES; HUBERMAN, 2014).

3.4 DISPLAY

A organização dos dados foi inspirada em um *data display*, uma técnica de organização de dados apresentada por Miles e Huberman (2014), que consiste em uma análise qualitativa dividida em três procedimentos:

- a) *data reduction*: processo em que os dados qualitativos obtidos (transcrição de entrevistas, notas de campos e observações), foi reduzida e organizada, visando separar dados pouco relevantes, através de codificação e resumos, mas sem descartar, podendo ser acessados futuramente para o caso de uma nova examinação;
- b) *data display*: organização dos dados em tabelas ou outros formatos de gráficos para visualização;
- c) *conclusion drawing*: a análise do pesquisador deve permitir o desenvolvimento de conclusões acerca do estudo utilizando a ferramenta do display, que podem ser validadas e comparadas com suas notas e dados coletados.

Para o display analítico desta pesquisa foi elaborada uma matriz com linhas e colunas, onde o conjunto de dados foi disposto de modo sistemático com as respostas para esta pesquisa, divididas entre as macro funções. O display analítico

objetiva evidenciar o nível de percepção dos servidores das estruturas organizacionais das prefeituras da Região Metropolitana de Fortaleza ao modelo EEICO por meio de notas, que variam de 1 a 5, sendo a nota 5 a de maior adesão, haja vista que se tratam de práticas colaborativas e amadurecidas na respectiva macrofunção, ou seja, tem-se um display para cada macrofunção e entrevistado.

Através das notas tem-se a nota geral a aderência das atividades aos princípios das macro funções específicas. Depois de obtidas as notas de cada uma das macro funções, calculou-se uma média da aderência da unidade administrativa do município ao modelo EEICO.

3.4 PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa foi dividida nas seguintes etapas:

- a) Descrição do problema da pesquisa, lacuna, objetivo geral e específicos, quadro teórico e percurso metodológicos, que foram apresentados e discutidos com discentes e docente ao longo de um semestre letivo na disciplina de Seminário de Dissertação;
- b) Levantamento bibliográfico: pesquisa em base de dados por produções científicas que contribuíssem para a construção do referencial teórico;
- c) Delineamento metodológico: identificação dos métodos e do caminho para chegar ao objeto de estudo e cumprir com os objetivos;
- d) Formulação dos roteiros de entrevista: elaborados visando cumprir com os objetivos e baseados na literatura;
- e) Qualificação;
- f) Visitas e sondagens de potenciais respondentes: nesta etapa foram sondadas Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação;
- g) Coleta das entrevistas: realização de entrevistas, inclusive das Secretarias de Saúde e Educação de Maracanaú;
- h) Análise dos dados: o conteúdo coletado durante as entrevistas e observações foi organizado no display analítico com o intuito de efetivar os pressupostos e cumprir com os objetivos da pesquisa;

- i) Definição da área que iria compor a pesquisa;
- j) Versão final da dissertação;
- k) Defesa da dissertação: avaliação da banca examinadora sobre a pesquisa.

4 RESULTADOS

Esta seção tem por objetivo apresentar a análise qualitativa evidenciando o nível de aderência ao modelo EEICO com as entrevistas realizadas junto aos servidores das Secretarias de Assistência Social, de três municípios da Região Metropolitana de Fortaleza.

4.1 REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

4.1.1 Informações gerais

No Brasil, em 1973, foram criadas as primeiras regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (RMF), através da lei federal complementar nº 14/73. Mais tarde, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro seria estabelecida pela Lei Complementar nº 20, de julho de 1974 (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019).

A capital da RMF foi estabelecida como uma metrópole do estado do Ceará e uma das principais da região Nordeste. Em 1973, a área metropolitana de Fortaleza era formada por apenas cinco municípios: Aquiraz, Pacatuba, Maranguape, Caucaia e Fortaleza.

Em termos políticos-administrativos, a RMF sofreu transformações devido a dois processos: os desmembramentos e da agregação de outros municípios da região. Maracanaú, em 1883, foi o primeiro a se emancipar de Maranguape. Eusébio, que até então fazia parte de Aquiraz, teve sua emancipação em 1987. Guaiúba e Itaitinga são desmembrados de Pacatuba, em 1992.

Na RMF foram agregados, em 1999, de acordo com a lei 12.989, os municípios de Pacajús, Horizonte, São Gonçalo do Amarante e Chorozinho. Com isso, a RMF passa a contar com um conjunto de 13 municípios (Figura 3). Em 2009, o governo estadual alterou a Lei Complementar nº 18 de 29 de dezembro de 1999, no qual incluiu mais duas cidades a RMF, Pindoretama e Cascavel. Em 2014, foram incluídos os municípios de São Luis do Curo, Trairi e Paraipaba.

De acordo com Costa e Pequeno (2018), a RMF caminha para completar quatro milhões de habitantes, passando a reunir 19 municípios desde o ano de 2015. Sua representatividade na rede urbana regional ganha maior peso dado o

tamanho de sua região de influência, a qual, segundo os estudos do IBGE, abrange municípios de outros quatro estados, totalizando mais de 20 milhões de habitantes.

Na escala estadual, sua importância se destaca tanto em termos demográficos, correspondendo a mais de 40% do total da população cearense, como por sua histórica condição como ponto de convergência de fluxos migratórios e foco de concentração de investimentos públicos e privados voltados para a implantação de infraestruturas e de serviços urbanos. Todavia, é na sua própria dimensão metropolitana que se pode constatar os resultados seculares de um processo de desenvolvimento desigual, refletindo-se tanto na forma como as atividades produtivas se distribuem pelo espaço, como na distribuição territorial dos diferentes grupos sociais que a compõem.

Figura 3 – Região Metropolitana de Fortaleza



Fonte: IPECE (2016).

Caucaia e Maracanaú são os municípios que possuem as maiores taxas de população urbana. Este crescimento é explicado pela presença dos complexos industriais e conjuntos habitacionais, instalados nestes municípios e que conseqüentemente se tornaram fatores de atração populacional.

A taxa de urbanização dos municípios da RMF tem tido pequenas alterações, com exceção dos municípios de Horizonte e Guaiúba. Especificamente em Horizonte, a incorporação de áreas rurais à malha urbana e a instalação de diversas indústrias atraíram mão-de-obra e contribuíram para a sua urbanização.

Algumas especificidades com relação à morfologia e a expansão do tecido urbano. Amora (1999) diz que na RMF ocorre descontinuidade em várias direções sendo que menos acentuada em umas que em outras. A habitação e o emprego conferem uma maior funcionalidade cotidiana.

Sposito (2001) relaciona a morfologia urbana a um padrão que não contradiz a aglomeração. A nova morfologia está marcada por um novo padrão de desconcentração territorial que não pode ser compreendido como negação da aglomeração, mas como condição e expressão de novas lógicas de localização, que engendram novas práticas sociais e que se realizam redesenhando essa morfologia.

4.1.2 Dados econômicos, geográficos e sociais

Na Tabela 1, tem - se exemplos de dados da RMF que permitirão classificar os municípios em pequeno (P), médio (m) ou grande (G).

Tabela 1 – Dados econômicos, geográficos e sociais da RMF

Município	Área (km²)	IDH (2010)	População	PIB	PIB per capita
Aquiraz	481	0,641	79.563	1.601.415.000	20.806
Cascavel	838	0,646	71.499	773.138.000	11.124
Caucaia	1.228	0,682	363.982	5.513.528.000	15.774
Chorozinho	278	0,604	19.345	128.161.000	6.678
Eusébio	79	0,701	52.880	2.486.552.000	49.426
Fortaleza	315	0,754	2.643.247	56.728.828.000	22.057
Guaiúba	267	0,617	26.472	153.817.000	6.012
Horizonte	160	0,658	66.114	1.397.774.000	22.544
Itaitinga	151	0,626	39.518	435.900.000	11.431
Maracanaú	106	0,686	226.128	6.742.786.000	30.684
Maranguape	591	0,659	127.098	1.059.651.000	8.684
Pacajus	254	0,659	71.193	924.363.000	13.658
Pacatuba	132	0,675	83.157	960.144.000	12.141
Pindoretama	73	0,636	20.748	168.303.000	8.425
S. G. Amar.	834	0,665	48.516	1.515.257.000	32.389
São L. Curu	122	0,620	12.938	87.282.000	6.865
Paraipaba	301	0,634	32.700	329.626.000	10.396
Paracuru	303	0,637	34.097	425.742.000	12.832
Trairi	925	0,606	55.535	591.988.000	10.963

Fonte: IPEA (2010).

As classificações atenderão uma classificação realizada com medidas de dispersão (Tabela 2).

Tabela 2 – Medidas de dispersão aplicadas aos dados da RMF

	Área (km ²)	IDH	População	PIB	PIB per capita
Amplitude Total	1.155,04	0,15	2.630.309,00	56.641.546.000,00	43.314,00
Amplitude Classe	385	0,05	876.770,67	18.880.515.333,33	14.471,33
Classe P – LI	72,86	0,60	12.938,00	87.282.000,00	6.012,00
Classe P – LS	457,87	0,65	889.708,67	18.967.797.333,33	20.483,33
Classe M – LI	457,97	0,66	889.708,77	18.967.797.333,43	20.483,43
Classe M – LS	842,98	0,71	1.766.477,43	37.848.312.666,77	29.956,87
Classe G – LI	843,08	0,72	1.766.477,53	37.848.312.666,87	29.956,97
Classe G – LS	1.227,90	0,75	2.643.247,20	56.728.828.000,00	49.426,20
Média	391,51	0,65	214.459,47	4.317.066.052,63	16.467,84
Máximo	1.227,90	0,75	2.643.247,00	56.728.828.000,00	49.426,00
Mínimo	72,86	0,60	12.938,00	87.282.000,0	6.012,00

Fonte: Elaborada pela autora.

A partir da Tabela 2, os municípios foram classificados em P, M ou G (Quadro 1):

Quadro 1 – Dados econômicos, geográficos e sociais da RMF classificados

Município	Área (km ²)	IDH (2010)	População	PIB	PIB per capita
Aquiraz	M	P	P	P	M
Cascavel	M	P	P	P	P
Caucaia	G	M	P	P	P
Chorozinho	P	P	P	P	P
Eusébio	P	M	P	P	G
Fortaleza	P	G	G	G	M
Guaiúba	P	P	P	P	P
Horizonte	P	G	P	P	M
Itaitinga	P	P	P	P	P
Maracanaú	P	M	P	P	G
Maranguape	M	G	P	P	P
Pacajus	P	G	P	P	P
Pacatuba	P	M	P	P	P
Pindoretama	P	P	P	P	P
S. G. Amar.	M	P	P	P	G
São L. Curu	P	P	P	P	P
Paraipaba	P	P	P	P	P
Paracuru	P	P	P	P	P
Trairi	G	P	P	P	P

Fonte: Elaborado pela autora.

Os critérios com maior variação seriam IDH e PIB *per capita* (Tabela 3).

Tabela 3 – Medidas de dispersão aplicadas nos dados econômicos, geográficos e sociais da RMF

	Área (km ²)	IDH	População	PIB	PIB per capita
P	13	10	18	18	13
M	4	8	0	0	3
G	2	1	1	1	3

Fonte: Elaborada pela autora.

Buscando equilibrar critérios econômicos e sociais na relevância da amostra, na pesquisa será adotado o PIB per capita, ou seja, os municípios de grande porte são, no caso, Eusébio, Fortaleza, Maracanaú e São Gonçalo do Amarante. Na pesquisa a amostra é composta por um município de cada classe: Maracanaú (G), Horizonte (M) e Caucaia (P).

4.2 APRESENTAÇÃO DAS CIDADES CONTEMPLADAS NA AMOSTRA

Os municípios de Maracanaú, Horizonte e Caucaia localizam-se, respectivamente, a 22, 39 e 20 quilômetros de Fortaleza. Os municípios possuem seus territórios delimitados da seguinte forma (Quadro 2):

Quadro 2 – Delimitações dos territórios dos municípios da amostra

	Caucaia	Horizonte	Maracanaú
Norte	São Gonçalo do Amarante	Aquiraz e Itaitinga	Caucaia e Fortaleza
Sul	Maranguape	Pacajus	Maranguape e Pacatuba
Leste	Maracanaú e Fortaleza	Cascavel e Pindoretama	Fortaleza e Pacatuba
Oeste	Pentecoste e Maranguape	Guaiúba	Maranguape e Caucaia

Fonte: IBGE (2019).

Por meio dos dados das Tabelas 1 e 4, pode-se inferir o porte de cada cidade, bem como as peculiaridades, como a alta densidade demográfica em Maracanaú, o menor PIB *per capita* de Caucaia e a alta mortalidade infantil de Horizonte.

Tabela 4 – Dados sobre economia, educação, demografia, território e trabalho

Índices	Caucaia	Horizonte	Maracanaú
% das receitas oriundas de fontes externas	79%	78%	77%
Total de despesas empenhadas	553.796	175.778	657.101
Total de receitas realizadas	629.854	193.783	724.430
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade	96,3%	97,1%	97,4%
Densidade demográfica	265	345	1.960
Internações por diarreia	1,6	0,4	0,3
Mortalidade infantil	10,25	13,28	9,39
Arborização de vias públicas	52%	70%	70%
Esgotamento sanitário adequado	56%	14%	69%
Urbanização de vias públicas	5%	1%	8%
% da população com rendimento nominal mensal per capita de até 0,5 salário mínimo	44%	40%	42%
Pessoal ocupado	36.890	17.139	58.251
População ocupada	10%	27%	26%
Salário médio mensal dos trabalhadores formais	2,1	1,9	2,0

Fonte: IBGE (2019).

Embora tenha entrevistado servidores das secretarias de assistência social, saúde e educação de Maracanaú, optou-se por levar para análise dos resultados as entrevistas das Secretarias de Assistência Social de Caucaia, Horizonte e Maracanaú, por ter sido a única área em que foi possível colher informações dos três Municípios, sendo executadas duas entrevistas em Maracanaú, uma em Horizonte e uma em Caucaia.

4.3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção contém: a apresentação, os trechos das entrevistas e a interpretações dos dados obtidos na pesquisa e sua relação com o referencial teórico desenvolvido, além da discussão sobre sua contribuição para o avanço dos estudos sobre gestão pública sob o olhar do Modelo Inteligente de Cidades – EEICO.

A seguir, faz-se a descrição dos estudos de casos realizados nos municípios estudados. Cada caso foi analisado através do *framework* analítico. Por questão de sigilo, os nomes dos entrevistados não serão apresentados. Estarão identificados através de algarismos romanos adotando a classificação já abordada na seção da metodologia.

4.3.1 Resultados: Displays Analíticos

Para cada caso foram descritos os principais aspectos coletados pela pesquisadora em suas visitas aos órgãos de cada município de modo que todos os dados das entrevistas e observações foram organizados seguindo display analítico proposto para este trabalho.

4.3.1.1 Caucaia

A análise do município de Caucaia (Anexo A), a partir dos critérios utilizados no display, obteve nota geral de 1,33 (escala que varia de 1 a 5, sendo a maior nota correspondente ao melhor nível de aderência ao modelo EEICO). Essa nota indica, para análise, que há indícios de práticas predominantes dos modelos tradicionais da administração pública, tais como: a não ruptura de ideias patrimonialistas (personalismo e centralização de poder) e a influência das disfunções do modelo burocrático (ausência da impessoalidade nos atos públicos e centralização de autoridade).

Em entender, o entrevistado afirmou que a Secretaria em que ele trabalha compreende os problemas da cidade, pois a sua Secretaria:

EC – Funciona [...] voltada a uma parcela, né, digamos assim, funciona a uma parcela mais vulnerável da população dentro do município.

Ainda sobre a percepção da macrofunção, foi enfatizado pelo entrevistado que:

EC – É uma secretaria de assistência social, voltada a política de assistência social, então, nós trabalhamos com esse público mais vulnerável, nós temos buscado [...] a cada dia compreender e atender e observar no dia-a-dia as demandas dessa população.

O entrevistado apresentou essa ação como um modo de entender a cidade, assim, há um esforço de tornar acessível os serviços em localidades mais distantes do centro da cidade.

EC – Uma das ações que a gente faz que mais estão direcionadas as necessidades reais dessa população [...] é o programa que nós chamamos

hoje, e que talvez seja o carro chefe da nossa secretaria, é o programa social em ação.

EC – Nós realmente procuramos ouvir as comunidades, ouvir os profissionais dos equipamentos que atuam lá na localidade para ver se realmente são demandas da população, então, assim, nós temos tido bastante sucesso com isso, porque nós estamos voltados a essa questão de ouvir.

Contudo, conforme relatos de Torres (2004) e Schwartzman (2007, p. 53), que narra o modelo patrimonialista como aquele modelo em que “os governantes não devem satisfação aos governados”, na fala do entrevistado foi possível identificar esse comportamento soberano, ao relatar que os serviços prestados à comunidade sofrem interferência política, conforme trecho abaixo:

EC – Sabemos assim que a gente tá em um contexto, [...] contexto político, nos discursos políticos, tem o contexto das promessas de campanha, uma série de questões e que, às vezes fogem [...] daquilo que pode ser a demanda real da população.

Logo, embora tenha sido ressaltado que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social trabalha para o público vulnerável, a interferência política, ou seja, os compromissos de campanha do prefeito afetam diretamente na prestação de serviços de uma parcela dos cidadãos caucaieiros, por esta razão, por o “entender” ainda se encontrar restrito nas unidades administrativas do órgão, a nota atribuída à macrofunção entender foi 1,67.

No que se refere à macrofunção estimular, quando questionado sobre o estímulo aos cidadãos a participarem da criação de processos da Secretaria, foi relatado que:

EC – Temos momentos de fóruns, de conferência, onde nós trazemos essa população, para dentro, para serem ouvidos, para se envolverem, nós temos representação desses grupos nos nossos conselhos. [...] estamos buscando fazer em conjunto com os usuários, então, antes de a gente fazer o nosso planejamento geral da secretaria, que é o planejamento técnico, tem o momento do técnico com a sua comunidade, onde eles levantam as demandas dessa comunidade, as insatisfações, onde eles avaliam [...] estamos tentando avaliar semestral ao invés de anual [...]. Então a gente procura [...] estar com a comunidade né, para que realmente a gente possa ter projetos e ações serviços que tenham a participação dessa população e que não sejam serviços vazios, porque acontece de ter e terminam perdendo a identificação deles e aí se esvaziam... e demanda um recurso que a gente poderia utilizar em outra coisa, em outra ação que realmente fosse demanda daquela população local.

Como é observado no trecho acima, demonstrou-se uma necessidade de avaliar a qualidade dos serviços ofertados junto à comunidade, contudo, trechos como “[...] a gente tenta avaliar os nossos serviços com eles [...] o que eles querem desses serviços [...]”. (EC, grifo nosso) e “[...] a gente tenta a partir daí uma perspectiva de continuidade [...] pensar formas de atender [...].” (EC, grifo nosso)” evidenciam um sentimento de incompletude.

Que esse fluxo de melhoria não acontece de modo tão fluido quanto parece, no trecho “[...] acontece de ter e terminam perdendo a identificação deles e aí se esvaziam” (EC) é percebido inclusive um distanciamento de propósitos de possíveis ações que foram realizadas, mas que não tiveram a adesão dos cidadãos.

Quando confrontado com a questão da composição dos conselhos municipais, é possível identificar a formação de conselhos gestores institucionalizados, onde seus principais membros são os mesmos que atuam diretamente na gestão municipal, ou seja, são administrados por representantes indicados pelo poder executivo (RIBAS; MEZA, 2018), catalisando assim demandas da população, no trecho abaixo esta ideia é reforçada.

EC – Os técnicos da gestão são os mesmos técnicos que estão dentro desses conselhos. Muitos estão em campo, assim, a gente também trabalha com a perspectiva das entidades, que são as organizações de assistência social, que também trabalha com essas populações, a gente tem em cada conselho representantes nossos nessas entidades [...] então eles trazem para dentro dos espaços dos conselhos essas reivindicações [...].

Os conselhos, identificados por Arendt (1991) e Telles (1999) como espaços que propiciam a participação política e a manifestação pública das ideias e opiniões, podendo, inclusive, estruturar uma forma de governo que se sustente na participação e na cidadania, são evidenciados pelo entrevistado como espaços de estímulo à participação da população:

EC – Temos os conselhos também, que são reuniões abertas, a gente tá tentando para esse ano fazer reuniões dos conselhos nas localidades.

Dessa maneira, embora a pesquisadora tenha colhido relatos de desejo por ampliar a participação popular, as ações realizadas pelo órgão público de Caucaia são institucionalizadas por leis da área de assistência social (por exemplo, a obrigatoriedade da existência de conselhos, realização de fóruns e conferências

temáticas), logo, não foram identificados “estímulos” que tenham resultado em um maior engajamento dos cidadãos à resolução dos problemas da cidade justificando, assim, a nota atribuída a macrofunção estimular que foi 1,33.

Para o município de Caucaia, o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, tem papel preponderante na articulação e organização dos serviços a serem disponibilizados ao público que se encontra em situação de risco e vulnerabilidade social, indicando ser um espaço de interação social, isso porque, conforme fala do entrevistado, enquanto os atendimentos acontecem, profissionais de outras áreas realizam no CRAS atividades que estimulam a interação e envolvimento dos usuários:

EC – Faz esses momentos, onde nós fazemos também a divulgação de serviços, trabalhamos mutirão de cadastro único, mutirão da saúde, várias ações consecutivas.

Para o entrevistado “os equipamentos do CRAS, geralmente, fazem uma intervenção na localidade, fazem uma reunião na comunidade para ir até eles profissionais, inclusive psicólogos” (EC) e que destas reuniões com profissionais e entidades sociais a comunidade tem acesso a diversos serviços, reforçando ainda a existência de parcerias:

EC – [...] tem esse contato com a comunidade a gente procura desenvolver nossos serviços existe muita parceria nesse sentido de a gente disponibilizar profissionais, eles disponibilizam seus espaços [...] então a gente procura estar sempre nessa alimentação. [...] nós trabalhamos sob a perspectiva intersetorial com saúde, com educação, com cultura, com outras secretarias pra levar serviços aos espaços das localidades.

Ao ressaltar a importância do CRAS, percebeu-se que este cumpre seu papel de canalizar esforços para um único espaço no fornecimento de serviços públicos. Contudo, a interação entre usuários e membros do serviço público ocorre de modo local, o vínculo fica restrito aos diretamente envolvidos e os demais participantes da Secretaria não vivenciam esses movimentos, essa troca de saberes, dando indícios de que esse distanciamento seja uma das causas para que não sejam realizadas estratégias mais efetivas e universalizadas.

No trecho abaixo, é possível dimensionar a falta de interação dos saberes dentro da própria prefeitura, quando o entrevistado comemora avanços no diálogo intersetorial.

EC – [...] a gente tenta trabalhar muito na perspectiva da intersectorialidade com saúde. Hoje a gente já consegue um diálogo muito próximo com o NASF que é ligado a saúde, a gente consegue ter um contato muito próximo com as escolas das regiões [...].

Do relatado acima, se aplicou, então, a nota geral 1,33 à macrofunção interagir, por inferir que a interação não ocorre de modo amplo, para toda a Secretaria e para além da Secretaria, apenas localmente e em ações específicas.

Na macrofunção, compartilhar, o entrevistado, logo após ser interrogado se enxergava o compartilhamento de informações entre a Secretaria e os cidadãos, respondeu:

EC – [...] agora a questão do compartilhar é um pouco complicada, existe um esforço maior e, assim, na gestão pública hoje a gente trabalha muito com a rotatividade de pessoal e essa rotatividade, às vezes, dificulta um pouco, perde, o profissional tá aqui, tá desenvolvendo uma ação, aí saí, às vezes fim de gestão... ele não está mais conosco [...].

Por sua vez, essa alta rotatividade de funcionários compromete diretamente na prestação dos serviços.

EC – [...] o usuário sente diferença com a troca dos profissionais... principalmente nos finais de gestão... mas, eu percebo que a gente, a gente perde esse compartilhar, a gente perde essa ação, às vezes a impressão que a gente tem é que a gente tem que voltar e começar tudo de novo... invés de a gente tá aqui e a gente avançar, progredir no desenvolvimento das ações, nos serviços né [...].

Ou seja, a cultura de compartilhar saberes, ideias fica comprometida a partir do momento que não consegue se formar equipe. Se não há uma equipe permanente, a alta rotatividade de funcionários no quadro de uma secretaria acaba prejudicando o acúmulo de conhecimento, o entender das estruturas e símbolos; a secretaria fica sem história, sem histórico.

EC – [...] e vai mais para além, a gente tem que fazer tudo novamente... a própria capacitação do profissional também... a gente trabalha a capacitação desses trabalhadores e aí que a gente não tem mais o profissional disponível [...].

EC – [...] um retrabalho e essa questão do compartilhar se perde... as pessoas têm muita perspectiva do público enquanto é meu [...] vai comigo [...].

Outro aspecto associado a dificuldade de compartilhar conhecimento, informações, abordado na fala do entrevistado, foi a contratação de serviços por tempo determinado.

EC – [...] a gente contrata assessoria, embora seja algo bom, mas não deixa algo de mais permanente para gente.... ele vem presta aquele serviço e ela leva consigo aquilo... e eu sinto um pouco nesse sentido [...].

Dessas evidências, foi atribuída nota geral 1,33 para a macrofunção COMPARTILHAR, pelo reduzido esforço em fortalecer a cultura do saber, do diálogo e a troca de conhecimento sobre a cidade, sua Secretaria, tendo um efeito negativo sobre as relações com os cidadãos.

Para a macrofunção observar o entrevistado, ao responder se percebia uma preocupação da Secretaria em realizar a observação da cidade, respondeu:

EC – [...] sim, nós temos essa preocupação, mas essa preocupação também, às vezes, ela é um pouco prejudicada pelo ativismo do dia a dia de trabalho, né, então assim, às vezes a gente tem muita preocupação em dar respostas, dar respostas e realizações, em desenvolver, fazer eventos que a população esteja lá presente [...].

Conforme apontado, há muito trabalho para ser executado e quando somado a alta rotatividade ocorre uma concentração de tarefas e atividades ocasionando o que chamou de “perda” corroborando com as palavras de Bresser-Pereira (2005b, p. 241) ao definir a administração pública brasileira burocrática como sendo “lenta, cara, autoreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”:

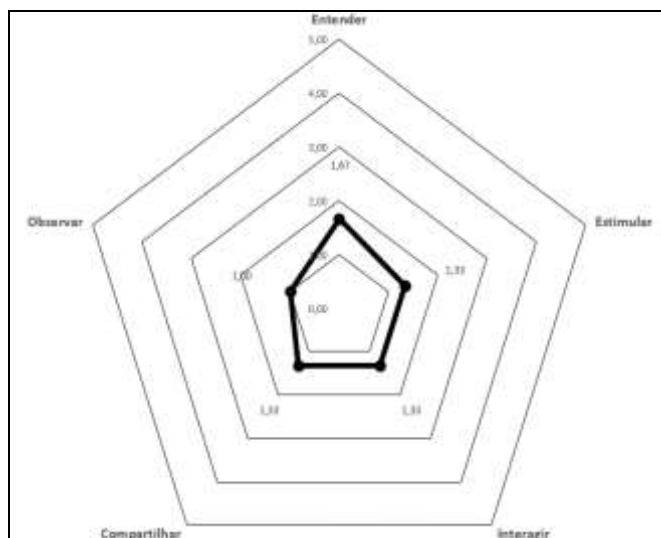
EC – A gente perde um pouco essa coisa da vivência do dia a dia, do cotidiano, de tá sempre, a cada ação que a gente faz a gente tá avaliando, é até onde aquilo foi realmente bom para a população, foi percebida, até onde a população participou, teve acesso eu acho que a gente precisa observar mais essa cidade neste sentido de avaliar, de analisar, de conversar mais com a população, estar mais junto no dia a dia dessa população, para que a gente faça, desenvolva projetos, desenvolva ações que possam provocar um impacto positivo nessa cidade, nessa população local.

Com isto, a análise evidenciou nota geral de 1,00 atribuída à macrofunção observar, que implica dizer que carece de uma compreensão maior de todas as atribuições, funções, direitos e deveres a serem perseguidos pela gestão, que não

ocorre de modo amplo, para toda a Secretaria, apenas localmente e em ações específicas.

O resultado foi obtido a partir da média da percepção das macro funções, conforme Figura 4:

Figura 4 – Resultado de Caucaia



Fonte: Elaborada pela autora.

A macrofunção com menor aderência foi “observar”, enquanto a de maior aderência foi “entender”.

4.3.1.2 Horizonte

A análise do município de Horizonte (Anexo B), a partir dos critérios utilizados no display analítico, obteve nota geral de 2,00. Essa nota indica que existem evidências das macrofunções do modelo EEICO, mas que ainda assim é uma gestão de baixa aderência ao modelo.

Inicialmente, sobre a macrofunção entender, o entrevistado EH acredita que a Secretaria se preocupa com a cidade, isso porque:

EH – É a nossa missão, cuidar dessas pessoas, fazer com elas se desenvolvam e possam ter uma vida melhor, então acho que é isso, é proporcionar a essas pessoas uma melhoria na qualidade de vida [...].

Acrescenta, ainda, como prática à compreensão dos cidadãos o espaço do trabalhador que:

EH – [...] quando você fala em cidade, para mim né, que vem em mente são as pessoas que nela residem então eu vejo essa preocupação muito firme assim [...].

EH – [...] faz parte da política do trabalho, lá no espaço do trabalhador a gente tem uma política de capacitação, mas também de desenvolvimento humano, onde as pessoas que procuram lá tem todo um apoio para fazerem currículo, tem a questão da iniciação profissional, questão da educação financeira [...].

Segundo o entrevistado, o fortalecimento da política do trabalho é uma iniciativa da secretária da pasta que ao entender a cidade compreende que:

EH – [...] fazer com que os usuários da política social consigam sair da situação de vulnerabilidade social, que as vezes não diz respeito só a renda, mas também algum problema vivenciado por eles [...].

Corroborando com esse entendimento:

EH – [...] na nossa política social, a partir do momento que você tenta fazer um bom trabalho, por exemplo, cuidar das pessoas, que é a frase que a shirley sempre usa que é uma marca da gestão, você cuidar das pessoas você tá cuidando da cidade para que ela se desenvolva, então acho que isso tá muito claro nos equipamentos [...].

Na fala do entrevistado, ainda exemplificando sobre a compreensão da cidade, relata-se a realização de atividades como o acompanhamento de investimentos privados na cidade por parte da secretária, visando à realização de cursos que possam preparar os munícipes e assim preencherem postos de trabalho nestes empreendimentos privados:

EH – [...] quando ela sabe que uma indústria vai se instalar no município, tipo a brilux, desde o ano passado que a brilux está se instalando aqui, então, ela já ver quais são as áreas de ocupação que tem na brilux, ela já se preocupa com isso [...].

Do relatado acima, então, se aplicou a nota geral 3,3 a macrofunção entender por perceber que o entendimento sobre a cidade não ocorre de modo amplo, em todas as áreas que a Secretaria atua, é dado ênfase a práticas e ações relacionadas ao trabalho, que é a área que a secretária tem afinidade.

Prosseguindo com a análise, quanto à macrofunção estimular, quando questionado sobre o estímulo aos cidadãos a participarem da criação de processos da Secretaria, a resposta foi positiva, pois segundo o mesmo:

EH – [...] assim, como a gente trabalha muito com os usuários, eles estão direto com os nossos serviços, a gente acaba fazendo uma análise da realidade, da realidade deles, então é uma coisa que no município não tinha, essa questão da capacitação, e a gente foi sentindo essa necessidade, e a partir do momento que você começa a realizar, eles vão solicitando e a coisa vai acontecendo [...].

EH – [...] porque assim você pega aquelas famílias que estão em situação de vulnerabilidade social, você capacita aquelas famílias e a partir do momento que você capacita elas vão ter condição de sair daquela situação e superar [...].

Exemplificando como os estímulos acontecem, o entrevistado relata que os cursos de capacitação são montados e pensados a partir de solicitações oriundas da população, como foi o caso do curso de corte e costura:

EH – [...] é um curso que tem muita saída, curso de corte e costura como a gente tem aqui o polo industrial aqui, então o curso de corte e costura é muito procurado, então nós realizamos ano passado cursos de corte e costura, e na área de beleza, eles também são muito procurados, design de sobancelhas, de cabeleireiro [...].

Percebe-se em diversos trechos da fala do entrevistado que ele apoia a oferta de cursos de capacitação como parte integrante da política do trabalho municipal e que credita a ação à secretária por se envolver diretamente nestas ações:

EH – [...] a gente consegue estimular os cidadãos, a partir de, quanto mais coisa você oferece ao cidadão, mais oportunidade ele tem, e um leque de oportunidades vai se abrindo para eles [...].

EH – [...] então ela conhece essa realidade, então eu acho que todo esse sucesso, que eu também acredito né, se deve a ela, a questão da agilidade dela, dela buscar, esses cursos, a maioria foi ela que conseguiu, entendeu? Ela conseguiu, foi atrás, ela batalhou, são cursos caros[...].

Do especificado acima, então, se aplicou a nota geral 1,66 a macrofunção estimular, pois, embora os estímulos ofertados pela Secretaria de Assistência Social e Trabalho estivessem alinhados as necessidades dos munícipes, a apresentação das práticas foi restrita, sem envolver outras áreas da assistência social e ou da

gestão municipal, outros atores e entidades da cidade a pensarem sobre os problemas da cidade.

Adiante com a análise, agora, sobre a macrofunção interagir, na fala do entrevistado os atendimentos nos CRAS, oportunizam a troca de experiências entre seus usuários, por atender a um público de faixa etária diversificada, desde crianças até idosos:

EH – [...] nós já fazemos os atendimentos nos nossos cras, que são os centros de referência de assistência social, lá tem atendimento direto as famílias, são atendidas por núcleos de faixas etárias, tem crianças, adolescentes, adultos e idosos e têm as famílias que são acompanhadas [...].

Também citado como espaços de integração e socialização de usuários dos serviços da assistência, o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é a porta de entrada para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, é onde acontece também o acompanhamento e encaminhamento para o espaço do trabalhador, onde participam de capacitações:

EH – Essas famílias que são acompanhadas elas também são encaminhadas para o espaço do trabalhador, onde a gente tá ultimamente desenvolvendo a política do trabalho para que elas possam se capacitar, porque o cras trabalha muito com a questão do vínculo , do fortalecimento familiar, do fortalecimento do vínculo com a comunidade alinhado a isso são feitos os encaminhamentos para questão do trabalho [...].

EH – [...] acompanhadas elas também são encaminhadas para o espaço do trabalhador, onde a gente tá ultimamente desenvolvendo a política do trabalho para que elas possam se capacitar [...] e olha como as coisas se interagem, juntamente com a questão do trabalho, vem a questão da segurança alimentar, nós temos uma cozinha comunitária, e nessa cozinha comunitária foram desenvolvidos cursos de pizzaiolo, salgados, cupcakes [...] assim por diante [...] acontece a troca [...].

Dos resultados apresentados se aplicou a nota geral 2,33 a macrofunção interagir pelo esforço mínimo da Secretaria em estimular seus cidadãos; movimentos da cidade; tampouco a realizarem, proporem e ou incentivar a troca de experiências entre seus indivíduos e a própria administração pública.

Na macrofunção compartilhar, o entrevistado, logo após ser interrogado se enxergava o compartilhamento de informações entre a Secretaria e os cidadãos, respondeu que sim, pois a Secretaria caminha para um:

EH – Despertar, as pessoas já procuram pelo espaço do trabalhador, elas sabem que lá já são desenvolvidos esses cursos, tá tendo essa procura né, cada vez mais assim, a comunidade está aderindo [...].

Tendo em vista que:

EH – [...] a partir do momento que ela sabe que você tem um espaço, que a prefeitura disponibiliza um espaço onde você pode está se capacitando, onde você pode estar procurando apoio [...].

Se o entender fica restrito a uma política de ação da área do trabalho, o estímulo também é dimensionado para essa pauta o que conseqüentemente leva seus cidadãos a realizarem uma interação em torno da temática “trabalho”, é evidente que o compartilhar também acontecerá em torno de questões e informações voltadas ao preenchimento de vagas e capacitações, por esta razão a nota da análise a macrofunção compartilhar deve expressar um nível de percepção baixo. Portanto, a nota geral dada foi 1,66.

Encerrando as análises das macrofunções, tem-se, por último, o estudo sobre o observar de Horizonte. O interrogado mensurou que as observações realizadas acerca da cidade são:

EH – [...] oriundos dos relatórios que a gente recebe das unidades.

Da fala do entrevistado, foi possível inferir algumas incongruências do modelo burocrático citados, principalmente por Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949) ao afirmarem que o modelo burocrático causa diversos efeitos negativos às organizações, pelo impacto da prescrição estrita de tarefas, não favorecendo a criatividade e a inovação de ideias. Tal idéia é percebida quando o entrevistado afirma que suas observações são oriundas de relatórios, ou seja, de modelos prontos em que há uma predominância de elementos homogêneos, sem considerar aspectos que diferenciam a comuna, como por exemplo, a motivação da chegada de cada família à comunidade. No entanto, acredita-se na importância dos relatórios, pois neles constam:

EH – [...] tipo assim, no meu registro de atividades, no meu atendimento, onde foi que a gente errou [...] a gente acaba fazendo uma análise da realidade.

Apoiando a mesma idéia da sentença acima, o entrevistado afirma que os relatórios, como por exemplo, o RMA, mostram uma série de informações sobre o desempenho das políticas públicas da área social.

EH – [...] o RMA - registro mensal de atividade, que a gente utiliza nos CRAS, CREAS [...] apresenta metas, resultados atingidos.

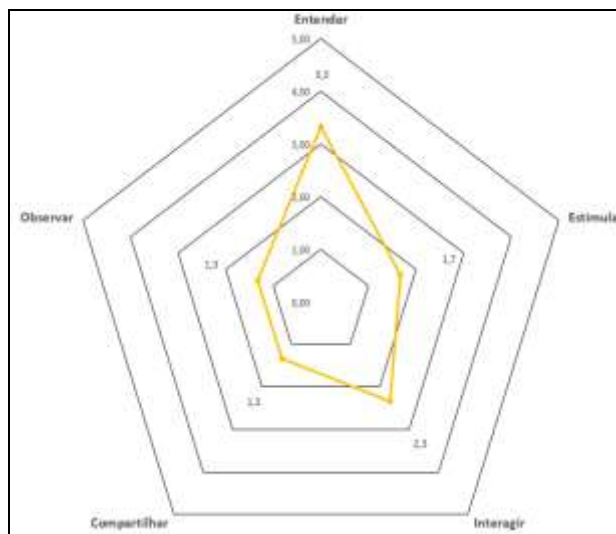
Segundo o entrevistado, os relatórios também subsidiam o planejamento da Secretaria:

EH – [...] a gente faz reuniões para ver [...] para planejar e ver o que pode melhorar [...] porque sem planejamento a gente não tem como caminhar, a gente tem que planejar, é claro que, às vezes tem algumas intercorrências que você não consegue realizar tudo aquilo [...].

EH – [...] onde foi que a gente melhorou, para gente que está na gestão vem muito desses relatórios que enviam para a gente, eu chamo a pessoa que me enviou o relatório para saber, para gente discutir, porque o numero, numero seco não quer dizer muita coisa, então assim eu chamo a pessoa responsável, coordenadora, para discutir o que aquele número representa.

O exercício do observar a cidade requer olhares atentos a particularidades locais, registro de fatos, monitoramento de ações, acompanhamento de políticas públicas, diálogos, transparência na divulgação das informações e não apenas a leitura e interpretação de relatórios. Embora a Secretaria de Assistência Social e Trabalho tenha tido “um olhar” para as questões do trabalho e renda, “somente pela observação de todo o sistema em ação é que o comportamento global se manifesta” (JOHNSON 2003, p.57).

Como se pode depreender dos relatos acima ponderados referente a macrofunção observar a nota geral 1,66 representa o nível de percepção da macrofunção observar depreendida da entrevista realizada na Secretaria de Assistência Social e Trabalho do Município de Horizonte.

Figura 5 – Resultado Horizonte

Fonte: Elaborada pela autora.

4.3.1.3 Maracanaú

A análise geral do Município de Maracanaú obteve pontuação média de 4,27, o resultado foi obtido a partir da soma das médias da percepção das macro funções de cada entrevistado. Esta nota indica para análise que apesar de existir elementos herdados dos modelos tradicionais da administração pública.

Inicialmente, foram considerados aspectos sobre a macrofunção entender. O entrevistado EM2 relatou que para se “ter o entendimento, ter a compreensão, um dos fatores é pra que a gente possa trabalhar numa perspectiva da emancipação humana”, ou seja, compreender a cidade olhando para os seus cidadãos, logo, a Secretaria possui uma espécie de departamento responsável por receber e processar todos os dados dos centros de referencia da assistência social - CRAS:

EM2 – [...] uma área aqui na assistência que é a vigilância sócio - assistencial, que é, tá para a assistência como a vigilância epidemiológica está para a saúde, então é uma área que tem a competência de congrega todos os dados, informações de atendimento, de população, o quê que tem de rede de atendimento, como é que é a renda dessa população, então a partir disso a gente identifica determinados locais em que há uma carência muito grande, em implantação.

Através desta área estratégica a Secretaria é capaz de identificar o perfil da comunidade em que os assistentes sociais irão atender e quais os serviços a serem demandados pelas famílias que residem no local, isso é possível porque o

município dispõe de uma rede de centros de referência e todos eles alimentam o sistema integrado, pois:

EM1 – [...] a partir de dados, por exemplo, se eu tenho um determinado local que há uma incidência muito grande de baixa renda, que a gente tem o cadastro único, as informações vem a partir dos CRAS, dos 11 CRAS, a gente tem uma rede.

EM1 – [...] então as informações vem da, por exemplo, todo mês, os cras, as equipes que estão nos cras eles preenchem o rma- relatório mensal de atividades.

Além do mapeamento das necessidades sociais, de saúde e educacional, o entrevistado relatou que de posse das informações fornecidas pela área estratégica, a Secretaria trabalha a abordagem matricial com as famílias usuárias dos serviços da assistência social, isso porque:

EM1 – [...] hoje a gente trabalha em uma linha de matricialidade familiar, em formar a compreensão dos territórios e dos contextos das famílias né como é que essas famílias interagem nesses territórios e como é que cada local, cada bairro tem um determinado comportamento, tem uma determinada potencialidade, vulnerabilidade.

O relatório mensal de atividades, o RMA, é o relatório que subsidia as ações e apresenta dados dos usuários, discrepâncias de informações sócio econômicas, como por exemplo, “se então naquela área você vai ter uma renda melhor da população e isso aparece nos dados do rma” (EM1), ou seja, deste relatório, é possível identificar o perfil social e também aspectos econômicos da cidade, quais serviços são mais procurados e utilizados, pois:

EM1 – [...] e aí que isso tá relacionado a economia daquele bairro, com o distanciamento, se é mais periférico, do centro da cidade, se é um bairro mais distante.

EM1 – [...] então naquela área você vai ter uma renda melhor da população e isso aparece nos dados do rma.

Ou seja, a compreensão da cidade acontece por meio desta rede de informações que integra os dados e gera relatórios que subsidia estratégias de atuação da Secretaria no contexto social da cidade:

EM1 – Nesse RMA todas as informações, todos os atendimentos, o que chega de demanda daquela população, então a gente consegue identificar se tem um território que tem mais problema de trabalho infantil.

Mas a compreensão da cidade perpassa a leitura de relatórios. No trecho do entrevistado EM2 verifica-se a fala sobre a abordagem biocêntrica, que é uma concepção de vida em que a humanidade seria o foco da existência, colaborando assim na compreensão do homem:

EM2 – [...] há alguns anos a gente passou por um curso com abordagem sistêmica, que foi espetacular, Biocêntrica, e isso foi muito bom mesmo, e teve muitas repercussões realmente, essa formação na nossa vida.

EM2 – [...] então a gente passou por isso, e também a gente passou por esse processo e buscou levar essa mesma vivência para a comunidade né [...] quando você chegou você observou o ambiente, isso aqui é fruto dessa abordagem, transformar seu ambiente de trabalho mais acolhedor.

Diante do que fora evidenciado acima, à nota 5,00, nível máximo de aderência ao modelo EEICO, atribuída a macrofunção entender, que implica dizer que existe uma compreensão do território, um entendimento, quando considerado a preocupação de todos os agentes envolvidos na cadeia, em registrar e levantar, continuamente, dados das pessoas que moram na cidade e que utilizam os serviços públicos.

A discussão das informações quando associada a abordagens que consideram a dimensão humana, como base para a busca de melhorias na qualidade de vida das pessoas lembra a vertente societal de Paes de Paula (2005b), que está baseada na cultura do diálogo.

No que se refere à macrofunção estimular, quando questionados sobre o estímulo aos cidadãos a participarem da criação de processos da Secretaria, em ambas as entrevistas, foi identificada uma consciência do motivo de estimular os cidadãos nas atividades da cidade, de como acontece esse estímulo e por meio de quais ações, atividades e ou canais se sucede o estímulo:

EM1 – A gente tem, até porque uma das diretrizes da política nacional de assistencial social é a participação popular, e aqui a secretaria, a gente tem tanto a população direta, que participa através dos CRAS, e há que participa dos Fóruns, PAIF - programa de acompanhamento integral da família.

EM2 – Eu percebo que incentiva, eu acredito, eu percebo esses momentos como um momento que a gente incentiva a participação dos usuários nessa tomada assim, para que a gente possa estar melhorando.

O sujeito de pesquisa EM2 reforça a ação de estimular o envolvimento dos cidadãos em questões diretamente relacionadas à sobrevivência do usuário dos serviços da assistência, ao afirmar que:

EM2 – no âmbito da segurança alimentar e nutricional, no âmbito da coordenadoria mesmo né porque as pessoas elas precisam ter um trabalho né [...] e para ter um trabalho ela tem que ter uma profissionalização.

No entendimento do entrevistado EM1, a existência de um observatório voltado para produção de livros e obras relacionadas à cidade de Maracanaú é uma forma de envolver a participação popular:

EM1 – Já fizemos dois seminários, voltados para estimular sobre o que as pessoas produzem sobre Maracanaú e que estas pesquisas não se percam, inclusive as pessoas que participam querem saber né.

EM1 – Temos um observatório, observa SUAS, que é um observatório que está voltado a estimular, inclusive, depois a sua pesquisa você pode trazer para nosso observatório, [...] a gente tem aqui que todo mundo que pesquisa a gente tem um protocolo para que todas as pesquisas vá para a nossa página do observatório.

A existência de grupos de família envolvidos diretamente nas ações de planejamento e acompanhamento de ações da Secretaria, bem como a existência dos conselhos, ativos e regulares, também é mencionada como ações e espaços que estimulam a participação popular, na fala do entrevistado EM1:

EM1 – [...] tem grupos de família que participa de ações de planejamento e de acompanhamento das ações e que participa de uma série de coisas, agora, mais diretamente o que a gente tem, inclusive de estímulo a participação popular, de uma forma para além das famílias são os conselhos né, porque nós temos 6 conselhos ativos e regulares, de políticas vinculadas a gente.

Embora, haja esse entendimento de que os cidadãos são estimulados a participar das atividades e ações ofertadas pelo setor público, para EM1, ainda existe uma fragilidade muito grande de organização por parte da comunidade, para o entrevistado, as pessoas ainda trazem, consigo uma cultura atrelada à troca de interesses junto ao poder público:

EM1 – A gente tem um histórico, a gente teve no início do município o que se tinha de movimento popular, teve a questão da emancipação né, com grande volume aí, mas aí depois disso a gente começou a ter o que tinha de

participação popular era muito através de entidades de associações comunitárias só que se criou uma cultura muito em torno de uma participação atrelada já a interesses junto ao poder público.

EM1 – A gente ainda convive com essa que eu acho que é uma consciência ingênua de participação popular, por isso que a gente quer fortalecer os conselhos, que também as vezes é difícil porque como a gente disse aqui, a gente tem 6 conselhos vinculados a gente aqui.

Considerando, assim, todas as evidências relacionadas à macrofunção estimular, a nota 4,50, evidencia uma compreensão próxima da ideal no que diz respeito à importância do envolvimento dos cidadãos as atividades, ações e programas geridos pelo setor público e que influencia no cotidiano da cidade e no bem-estar de seus cidadãos.

Continuando a análise das macrofunções, no que tange ao aspecto interagir, a figura do CRAS – Centro de Referência à Assistência Social – aparece como um espaço de integração de territórios, que no caso de Maracanaú são 11 CRAS. Essa compreensão sobre o CRAS ocorre por estes equipamentos atuarem diretamente nas políticas de assistência social, aproximando o setor público à população e por também serem as entidades que primeiro recebem as informações e conseqüentemente contribuem diretamente no gerenciamento das demandas dos usuários dos serviços da assistência social:

EM1 – Porque a gente tem, e também a gente é mais criterioso, e também a gente tem uma capilaridade maior, é um município de grande porte, então, na assistência social tem municípios que só tem um cras, que geralmente só tem na sede do município, aqui não, como a gente tem uma rede um pouco maior, a gente que são 11 unidades, ainda não tem cobertura 100%, mas a gente, são 11 equipamentos que estão espalhados nos locais, inclusive então por exemplo, a localização desses equipamentos já foi esse olhar, já é pensado a partir para descentralizar.

Contudo, embora a capilaridade do CRAS no território de Maracanaú seja ampla e que a interação entre profissionais e usuários aconteça, na fala do entrevistado EM1, é destacado que alguns cidadãos não procuram o equipamento em seu território porque acredita que indo diretamente à secretária da pasta ou mesmo se dirigindo ao prefeito conseguirá barganhar serviços de seu interesse. Tais situações acontecem porque:

EM2 – [...] que é necessário ter essa interação entre nós profissionais e os usuários e eu acredito que há sim, não só no âmbito da política que atuo diretamente mas também no âmbito da política de assistência social como

um todo, nos territórios, no caso dos cras, que atua como gestores dos territórios, sempre tem atividades voltadas para a escuta do cidadão.

EM1 – Uma das funções dos cras é fazer gestão de território, aí as vezes, o líder comunitário, vamos dizer assim, ele tem o contato com cras ele poderia pelo caminho do cras, ele tem as informações, mas aí o que ele faz , ele vem para cá para ter uma relação direta com a secretária, porque acha que vindo aqui diretamente falar vai ter, aí a gente convida para fazer o caminho inverso [...].

Embora não seja um caminho reconhecido legalmente pelo setor público como o ideal, é importante frisar que tal comportamento ainda é uma herança da administração pública patrimonialista, onde, ter acesso ao “rei” é uma forma de demonstração de poder e influencia junto aos seus pares. O EM1 expõe a presença dessa herança patrimonialista ao relatar a reação de um líder comunitário na busca por informações, que conseguiria obter facilmente se dirigindo ao CRAS da sua localidade, e opta ir diretamente ao gabinete da Secretaria:

EM1 – [...] aí as vezes fica com raiva e vai atras do prefeito [...] eles têm os cras no território, que o caminho para fazer alguma ação de reivindicação ou de mesmo de organização de algum serviço para aquela comunidade, o ideal era ser via cras para fortalecer a aquela relação ali com o território.

Ou seja, ocorre também dos equipamentos públicos ofertarem serviços de modo adequado à comunidade, mas alguns cidadãos preferem seguir outro caminho, o não formalizado, ou também como o não compreendido pela administração pública, quando considerado o poder de auto organização das pessoas (PRIGOGINE, 2002), podendo ainda ser encarada como uma ação individual e que a gestão pública não controla, por mais que exista um esforço em fomentar a inclusão e/ou a integração do indivíduo.

Outro aspecto extraído da fala do entrevistado EM2 foi a necessidade de “estar atento” a entrega de resultados que atendam diretamente ao público alvo da área da assistência social, evidenciando que:

EM2 – [...] temos muitas famílias de extrema vulnerabilidade... então existe toda essa rede com um objetivo de evitar que essas famílias elas entrem em uma situação de insegurança alimentar ou evolua nessa cadeia.

EM2 – [...] a gente sempre procura trabalhar alguma temática relacionada a nutrição, inclusão produtiva e também a participação popular e o controle social.

Foi possível perceber que a macrofunção estimular é uma prática que, embora não formalizada, ela é compreendida e entendida como preponderante para obter-se resultados satisfatórios. A administração do órgão é estimulada a ser realizada pela abordagem “dimensão humana”, esse fato foi percebido pela pesquisadora durante visita aos departamentos da Secretaria, uma espécie de “olhar” a ser exercitado pelos colaboradores da Secretaria do Município, assim foi atribuída nota 4,50 a referida macrofunção.

Dando continuidade à análise das macrofunções, sobre o compartilhar das informações, instruções, saberes da cidade, como também das elaboradas pelo órgão, quando interrogados se percebiam essa troca de informações entre a Secretaria e os cidadãos, mencionaram novamente os CRAS como local de compartilhamento de informações, sendo citado ainda o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) como parte desta rede de compartilhamento:

EM1 – [...] o compartilhamento se dá muito através das unidades que estão né, que são 11 na área da atenção básica, fora ela nós temos os CREAS, temos rede de abrigo, e de segurança alimentar, o restaurante popular, comunitário né, então, pegando o todo, eu penso que a gente, compartilha muita coisa, tudo que tá acontecendo, de programas de geração de renda, entendeu?

EM2 – [...] a gente tem procurado dos tempos né, essa percepção, acúmulo de conhecimento, [...] perceber o outro ser humano como um todo, [...] o ser humano na sua totalidade [...] receber e passar para essas famílias para esses usuários esse conhecimento [...].

O entrevistado EM1 relata sobre uma experiência de diálogo entre secretarias da prefeitura, através de uma grande ação realizada em conjunto, do quanto isso foi benéfico para os colaboradores para o entrosamento das equipes da gestão, e do quanto o modelo funcional das repartições limitam a prática dessas experiências em ações simples como ampla divulgação do período de matrículas das escolas e campanhas de vacinação por outras secretarias, por exemplo:

EM1 – [...] a gente tem a experiência do selo UNICEF que vem nos ajudando a dialogar mais, principalmente, assistência, educação, saúde, juventude e lazer, mas ainda são coisas muito pontuais [...].

EM1 – [...] acontece uma ação, uma grande ação, todo mundo se envolve, aí trabalha junto, aí depois olha como é bom trabalho em conjunto, mas aí depois cada um vai para suas caixinhas, fica algumas coisas, mas não continua exatamente como poderia, até pela dimensão, o ativismo acaba que nos engolindo muito mais[...].

EM2 – [...] atualmente a gente tá nesse mesmo processo de programação de um curso de educação popular, uma educação dialogada junto ao nosso público [...].

EM1 – [...] então a gente precisa sim manter essa cultura de compartilhamento de matrículas na escola, de campanha de vacinação, de atualização de informações cadastrais do cadastro único, a gente tem uma gama de informações para compartilhar, a gente precisa de mais transparência, nos atos e que isso chegue por canais mais fáceis [...].

A Secretaria possui uma página web em que “todo mundo que pesquisa a gente tem um protocolo para que todas as pesquisas vão para a nossa página do observatório”, contudo, o entrevistado EM1 menciona o acesso a redes sociais como limitado, pois, em sua opinião, as pessoas que tem acesso a utilizam mais para assuntos sobre “vizinhos” que para as informações mais importantes, relacionadas diretamente a gestão da coisa pública. É enaltecido que apenas uma parcela da população tem esse acesso:

EM1 – [...] o acesso que tem as redes sociais é um acesso muito limitado a coisas miúdas, ao que acontece com vizinhos, a facebook, então a coisa assim o macro que acontece na cidade isso fica muito limitado a quem tem um pouco mais de discernimento que acessa um pouco mais do portal da transparência.

Outro aspecto identificado na fala do entrevistado EM1 foi o resultado de uma pesquisa, realizada pela Secretaria, com 400 usuários dos serviços da assistência social e cidadania, que fora constatado que a comunidade reconhece os CRAS e as igrejas como espaços para busca de informações:

EM1 – [...] como cras como o espaço de buscar informação, ela reconhece esse espaço de buscar informação, por incrível que pareça, foi o cras e as igrejas, como a nossa população demonstrou muito referencia as igrejas, nós ficamos surpresas com esse dado, porque as vezes há um distanciamento do estado, porque o estado é laico, mas a população não é [...].

EM1 – [...] nessa entrevista eles trouxeram alguns elementos, [...] de espaços de esporte e lazer foi uma das maiores queixas da população [...] falas assim: ah porque a gente é pobre a gente também não tem o direito de lazer?

EM1 – [...] até por que a assistência tem essa característica de ser essa porta de entrada, muitas vezes o que chega nem é necessariamente da assistência, ela precisa ser espriada por várias outras.

A informação sobre a cidade surge de diferentes fontes. A pesquisa realizada pela Secretaria, por exemplo, demonstrou que o cidadão busca tirar suas dúvidas sobre diversos assuntos nos mais diferentes equipamentos da cidade e que nem sempre aquele equipamento que foi destinado, legalmente, para sanar dúvidas (como as ouvidorias, por exemplo) será o primeiro a ser procurado. De posse de dados como esse, a gestão pública deve buscar a intersetorialidade não apenas entre os órgãos públicos, mas entre os mais diversos equipamentos e entidades disponíveis na cidade, para isso, se exige um esforço maior de todos, principalmente do setor público:

EM1 – [...] a gente acabou pegando um monte de informações que não é só da assistência e vem tentando dialogar com o prefeito trazendo essa dimensão da intersetorialidade, que também é muito difícil, que perpassa nessa questão de compartilhar [...].

EM2 – [...] que nos compete e também levar ao nível da gestão para que no mínimo ela tenha conhecimento, para que eles não fiquem só comigo, [...] mas que é preciso que a gente dê essa abertura que proporcione esses espaços coletivos.

Diante do apanhado de observações narradas sobre o compartilhar, pontuou-se a nota geral de 3,83 para a referida macrofunção do modelo EEICO.

Por fim, para a macrofunção observar os entrevistados ao responderem se percebiam uma preocupação da Secretaria em realizar a observação da cidade, falaram que:

EM2 – [...] o observa SUAS está muito ligado ao GSUAS [...] nós temos essa visão de observar a conjuntura, o movimento, o rumo que as coisas estão tomando né, então é quase impossível a gente não ter esse olhar da cidade e do mundo [...].

EM2 – [...] fazendo essas publicações que a gente tem publicado a cada dois anos, [...] eu acredito que o observatório trabalha muito nesta perspectiva [...] do observar para entender [...].

Conforme apontado, o “Observa SUAS” é um observatório de práticas do sistema único de assistência social criado pelo município de Maracanaú, tendo como principal objetivo conhecer a realidade local a partir da leitura dos territórios, possibilitando identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais, revelando as potencialidades e vulnerabilidades do Município, que conforme fala do entrevistado EM1:

EM1 – [...] nós somos o único município do estado do Ceará que temos um observatório, observa suas, que é um observatório que está voltado a estimular, inclusive, depois a sua pesquisa você pode trazer para nosso observatório [...].

EM2 – [...] que quem faz essa secretaria são os profissionais, então eu diria que sim, e esse olhar é cada vez mais preocupante [...].

Sendo o único município do estado do Ceará a possuir um observatório voltado para a compreensão da cidade, acredita-se que:

EM2 – Essa escuta se transforme em alguma atitude efetiva e que ela venha a refazer alguns pontos das nossas práticas até nível técnico [...].

Como resultante desta prática do “observar”, o entrevistado EM1 cita que se encontra em fase de implantação:

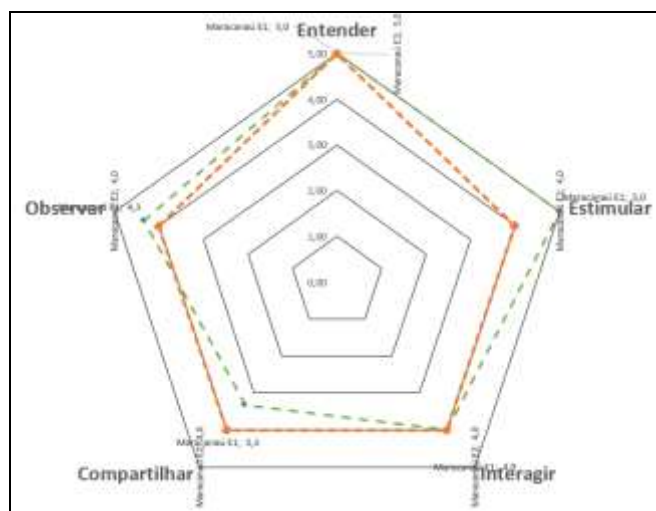
EM1 – [...] por exemplo, um trabalho mais voltado para a população idosa, se tem uma presencil, o setor de vigilância apresenta, também, é uma vigilância, dentro dessa perspectiva de observar é um grande observatório que vai dizer que como se fosse mesmo uma área estratégia para apontar [...].

Apesar dos relatos de melhorias na área da assistência social, existem áreas que carecem desse olhar mais atento. Conforme fala do entrevistado EM1, as ações para juventude, poderiam ter obtido resultados melhores:

EM1 – [...] o que aconteceu nessa cidade de 2005 para cá foram movimentos assim extraordinários [...] poderiam ter sido mais potencializados se a gente tivesse conseguido ter um olhar observador mais atento para determinados investimentos [...] como, por exemplo, nessa dimensão de ações para juventude mesmo, acho que a gente perdeu aí o fio da meada em alguma coisa a gente hoje, infelizmente tá apontando como um dos municípios que mais morrem jovens [...].

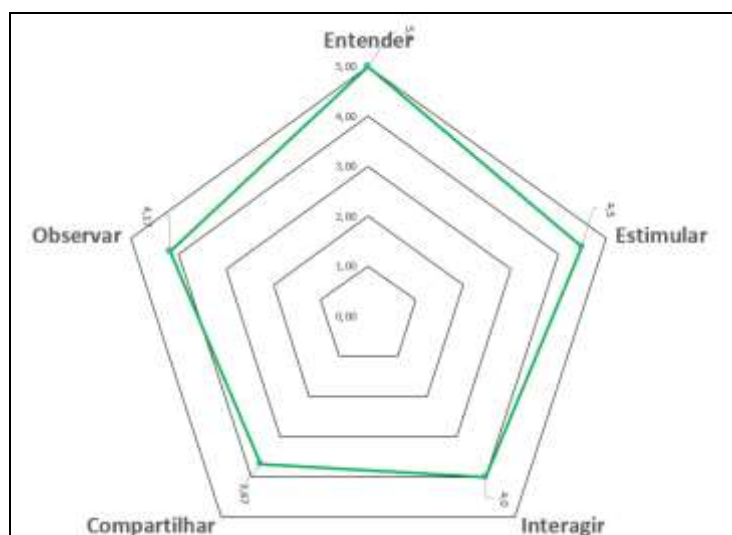
Com isto, a análise evidenciou nota geral de 4,50 atribuída à macrofunção OBSERVAR, que implica dizer que existe uma compreensão nos movimentos que ocorrem na cidade, do como eles influenciam no cotidiano dela e o quanto que demanda na prestação de serviços do setor público.

Figura 6 – Resultado de Maracaná (E1 e E2)



Fonte: Elaborada pela autora.

Figura 7 – Resultado de Maracaná (E1+E2)



Fonte: Elaborada pela autora.

5 CONCLUSÃO

Julga-se que o objetivo geral do trabalho foi atingido, pois a compreensão de aderência de cada função do modelo EEICO (entender, estimular, interagir, compartilhar e observar) se deu com a aplicação de displays analíticos nas entrevistas realizadas e escala de notas, estabelecidas na metodologia, atribuídas em linha com as referências utilizadas na pesquisa.

A seguir, discorre-se sobre o alcance dos objetivos específicos:

a) Discorrer sobre os modelos administração pública: Patrimonialista, Burocrática, Gerencial, Societal e de Gestão Inteligente de Cidades;

Os modelos de administração pública foram apresentados e discutidos no capítulo 2, destacando-se as principais características de cada modelo: patrimonialista (coronelismo, nepotismo e personalismo), burocrático (formalismo, impessoalidade e controles rígidos), gerencial (descentralização, foco em resultados e transparência das atividades), societal (articulação dos sujeitos das cidades na tomada de decisão e arranjo participativo/dialogado) e o EEICO (soluções sem forma de controle e alta interação entre poder público municipal e cidadãos).

b) Identificar o nível de percepção dos servidores dos municípios pesquisados quanto às macro funções do modelo EEICO;

Em que pese as dificuldades encontradas no acesso planejado a secretarias das prefeituras escolhidas adrede por conveniência, a análise qualitativa foi realizada, conforme consta no capítulo 4. Tanto o nível de percepção como o nível de aplicação foram verificados nas entrevistas a partir de uso de roteiro (Anexo F), onde tem-se a segunda pergunta de cada macrofunção referente a aplicação enquanto a primeira reflete o nível de percepção, ou seja, buscou-se a percepção e a aplicação de cada macrofunção nas entrevistas realizadas, que por sua vez, foram evidenciadas nos displays.

c) Investigar o nível de aplicação das macrofunções do modelo EEICO nas estruturas organizacionais dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) incluídos no estudo.

No display analítico de Caucaia identificou-se, por exemplo, que embora exista uma compreensão acerca das demandas a serem atendidas, as ações prometidas pelo chefe do poder executivo municipal, ainda em campanha, impactam nas estratégias de atuação da Secretaria, acarretando em uma concorrência entre as demandas sociais com promessas políticas, ou seja, não necessariamente

atendendo as necessidades julgadas como prioritárias pela equipe da Secretaria, refletindo assim, nas notas atribuídas as macro funções do modelo EEICO (Sessão 4.3.1.1).

No município de Horizonte percebeu-se que as principais práticas adotadas pela Secretaria estão concentradas na busca de soluções da temática “emprego e renda”. Esse olhar específico para a cidade perpassa as demais áreas de atuação da Secretaria, ou seja, refletiu na prática das macro funções (Sessão 4.3.1.2).

Em Maracanaú contatou-se a compreensão da realidade local a partir do fortalecimento de ações voltadas para o estímulo ao aprendizado profissional e a formação humana, principalmente através da experiência com a universidade biocêntrica. Estimulados, os entrevistados procuram desenvolver suas atividades considerando a importância da dimensão humana na compreensão das necessidades da cidade. Todavia, foi consenso entre os entrevistados a necessidade de melhoria da comunicação, ou seja, da macrofunção compartilhar (Sessão 4.3.1.3).

Por fim, recomenda-se os seguintes temas para trabalhos futuros:

a) análise de mais secretarias (saúde e educação, por exemplo), viabilizando a percepção de transversalidade nas estruturas organizacionais municipais;

b) abrangência da amostra: uso de mais municípios com objetivo de identificação de *benchmarks* e *anti-benchmarks*.

REFERÊNCIAS

- ALESSI, R. **Sistema Istituzionale del diritto amministrativo italiano**. 3. ed. Milão: Giuffré, 1960.
- AMORA, Z. B. O espaço urbano cearense: breves considerações. In: AMORA, Z. B. (Org.). **O Ceará: enfoques geográficos**. Fortaleza: Funece, 1999.
- ANDRADE, M. M. de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. São Paulo: Atlas, 2003.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- ASCHER, F. **Metápolis: Acerca do futuro da cidade**. Oeiras/Portugal: Celta, 1998.
- AXELROD, R. **A Evolução da Cooperação**. 5 ed. São Paulo: Leopardo, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. IN: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005a. p. 21-28.
- _____. Da administração pública burocrática à gerencial. IN: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005b. p. 237-270.
- _____. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 26, n. 1, mar, 2001. p. 5-24.
- _____. Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.
- CÂMARA, S. F. **Aspectos Sobre o Desenvolvimento Tecnológico e Inovação**. [S.l.:s.n.], 2017.
- CÂMARA, S. F.; CARVALHO, H. J. B. de; PINTO, F. R.; ALVES JUNIOR, N. SOUZA, L. L. F. Cidades inteligentes e inovadoras: a proposta de um framework. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 1, p. 31-52, 30 jun. 2017.
- CANCLINI, N. G. **Culturas Híbridas: Estratégias Para Entrar e Sair da Modernidade**. São Paulo: Edusp, 2007.
- CAPRA, F. **A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 1996.
- CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. Trad. Arlene Caetano. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1983.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set. 2008.

COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (Org.). **Fortaleza**: Transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2018. 452 p.

COTRIM, G. **História global**: Brasil e geral. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DESLAURIERS, J.-P.; KÉRISIT, M. **O delineamento de pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos, [S.l.:s.n], 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. de F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 3-25, 2014.

EUROPEAN COMMISSION. **Indicative Multi-annual Evaluation Programme 2007-2013**. Bruxelas, 2007. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/work_programme/documents/strategy_2007_2013_en.pdf>. Acesso em: 2 set. 2018.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. da. Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a nova administração pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

FAORO, R. **Os donos do poder**. 10. ed. São Paulo: Globo, 1996.

FERREIRA, C. M. M. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, n. 4, p. 31-52, out. 2002.

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

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, jun. 1995.

GOMES, R. C. S. P. P. **Cidades sustentáveis**: o contexto europeu. 2009. 109 f. Dissertação (Mestrado em Ordenamento do Território e Planeamento Ambiental) - Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2009. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/04/rita_gomes.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

HEINELT, H. Introduction: The Role Perception and Behaviour of Municipal Councillors in the Changing Context of Local Democracy. **Local Government Studies**, London, v. 39, n.5, p.1-7, apr. 2012.

HOOD, C. The new public management. In: SMELSER, N.J.; BALTES, P.B. (Ed). **International encyclopedia of the social and e behavioral sciences**. Amsterdam: Elsevier, 2001. p. 12553-12555.

INDOVINA, F. La ciudad difusa. In. RAMOS, A. R. (Ed). **Lo urbano en 20 autores contemporáneos**. Barcelona: Ediciones UPC, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. Região **Metropolitana de Fortaleza**. 2016. Disponível em: <<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/125x.htm>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

JOHNSON, S. **Emergência**: a vida integrada de formigas, cérebros, cidades e softwares. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

KINNEAR, T. C.; TAYLOR, J. R. **Marketing research**: an applied approach. 5 ed. New York: McGraw-Hill, 1996.

LEAL, R. G. **Estado, Administração Pública e Sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, V. N. O Coronelismo e o coronelismo de cada um. **Dados**, v. 23, n. 1, p. 11-14. 1980.

LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Ed. 34, 1999.

HARRISON, C.; DONNELLY, I. A. A Theory of Smart Cities. In: Annual Meeting of the ISSS, 55, 2011, Hull. **Proceedings...**, 2011. p. 17-22.

MACMULLEN, A. Fraud mismanagement and nepotism: The committee of independent experts and the fall of the European Commission 1999. **Crime Law e Social Change**, v. 31, n. 3, p. 193-208, 1999.

MAGALHÃES, V. L. S. **Crise e Reforma do Estado**. 2001. 211p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2001.

MARTINS, A. C. M. **A Noção de Administração Pública e os Critérios de sua Atuação**. Brasília: CEAD/UnB, 2012.

MARTINS, G. de A. Abordagens metodológicas em pesquisas na área de Administração. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 5-12, set. 1997.

MATIAS-PEREIRA, J. The effects of the recovery of the patrimonialist model in Brazil. **International Journal of Humanities and Social Science**, v. 3, n. 8, p. 27-38, 2013.

MCKELVEY, B. Quasi-natural organization science. **Organization Science**, v. 8, p. 352-380, 1997.

_____. **Managing Coevolutionary Dynamics**. The Anderson School at UCLA. June, 4, 2002.

MERTON, R. K. **Social theory and social structure**: toward the codification of theory and research. Glencoe: Free Press, 1949.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis**. London: Sage Publication, 2014.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MORIN, E. **A natureza da natureza**. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2008. 480 p.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. 350 p.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Como anda**. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_fortaleza.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2019.

OLIVEIRA, V. A. R. de. Administração Pública Contemporânea: a busca por um caminho efetivo de participação. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33, 2009, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: ANPAD, 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/ler_pdf.php?cod_edicao_trabalho=10301&cod_evento_edicao=45>. Acesso em: 29 jul. 2018.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995. 436 p.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan 2005a.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005b.

PINTO, F. R.; CARVALHO, H. J. B.; CÂMARA, S. F. Gestão Inteligente de Cidades: A complexidade e a Inovação na Gestão dos aglomerados Urbanos. In: CONGRESSO DE ADMINISTRAÇÃO, SOCIEDADE E INOVAÇÃO, 33., 2014, Volta Redonda – RJ. **Anais...** Volta Redonda – RJ. 2014. p. 1-14.

PIRES, M. C. S. Reforma administrativa: reflexões sob a perspectiva político-filosófica. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 233-251, mar. 1997.

POLLITT, C. Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. **Public Management.**, v. 2, n. 2, p.181-199, 2000.

PORTUGALI, J. Complexity theories of cities: Achievements, **criticism and potentials**. In: _____. **Complexity theories of cities have come of age**. [S.l.]: Springer Berlin Heidelberg, 2012. p. 47-62.

PRIGOGINE, I. **As Leis do Caos**. São Paulo: UNESP, 2002.

RASOOLIMANESH, S. M.; BADARULZAMAN, N.; JAAFAR, M. Achievement to Sustainable Urban Development using City Development Strategies: A Comparison between Cities Alliance and the World Bank definitions. **Journal of Sustainable Development**, v. 4, n. 5, p. 151-166, 2011.

RIBAS, J. A. N.; MEZA, M. L. F. G. de. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Espaços de Consolidação da Administração Pública Societal?. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 1, p. 45-54, 2018.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 43, p. 347-369, mar. 2009.

SIMON, H. A. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes in administrative organization. New York: Macmillan, 1947.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1991.

TELLES, V. S. **Direitos sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999.

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

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2006.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7. ed. Atlas, 1998.

WALDO, D. **The administrative state**: a study of the political theory of American public administration. New York: Ronald Press, 1948.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 2 ed. São Paulo: Pioneira. 2005.

ANEXOS

ANEXO A – Display da entrevista realizada em Caucaia

ENTENDER		
Busca e Geração e Acumulação, por processos de aprendizagem, de conhecimento e compreensão sobre a cidade e seus atores.	Conhecimento tratado por processos de aprendizagem e de forma evolutiva, considerando o tempo.	Intensidade de uso e importância do constructo.
Mas nós sabemos assim que a gente tá em um contexto né, contexto político, nos discursos políticos, tem do contexto das promessas de campanha, uma série de questões e que, as vezes fogem né daquilo que pode ser a demanda real da população	Uma das ações que a gente faz que mais estão direcionadas as necessidades reais dessa população e que também tá perspectiva nossa de ampliação de serviços, é o programa que nós chamamos hoje, e que talvez seja o carro chefe da nossa secretaria... É o programa social em ação; Pela adesão das pessoas, que às vezes as pessoas nem tinham idéia na localidade que esses serviços estavam disponíveis em nossa secretaria, nós temos a possibilidade de levar o acesso a direitos sociais a essas populações...e a gente consegue através desses testemunhos através da participação nos eventos perceber a real necessidade, geralmente quando a gente escolhe para fazer o programa é por uma demanda dos equipamentos, os cras, os cras são territorializados	Mas nós sabemos assim que a gente tá em um contexto né, contexto político, nos discursos políticos, tem do contexto das promessas de campanha, uma série de questões e que, as vezes fogem né daquilo que pode ser a demanda real da população
2	1	2
		Existe como: - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas (com relação a frequência) - (5) Práticas aplicadas frequentes

ESTIMULAR		
Estímulo aos atores da cidade em direções desejadas	Condução, sem controlar os atores em trajetórias comuns.	Intensidade de uso e importância do constructo
[...] Mas nós também temos momentos de fóruns, de conferencia, onde nós trazemos essa população, para dentro,	As pessoas nem tinham idéia na localidade que esses serviços estavam disponíveis em nossa secretaria, nós	Os técnicos da gestão são os mesmos técnicos que estão dentro desses conselhos, muitos estão em campo e assim

para serem ouvidos, para se envolverem, nós temos representação desses grupos nos nossos conselhos	temos a possibilidade de levar o acesso a direitos sociais a essas populações	a gente também trabalha com a perspectiva das entidades, que são as organizações de assistência social, que também trabalha com essas populações, a gente tem cada conselho tem representantes dessas entidades... Então eles trazem para dentro dos espaços dos conselhos essas reivindicações.
1	1	2
		Existe como: - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes

INTERAGIR		
Colaboração como espaços de contato e troca de informações entre atores da cidade	Trocas de informação em processos contínuos de longo prazo	Intensidade de uso e importância do constructo
<p>A gente faz esses momentos onde nós fazemos também a divulgação de serviços, trabalhamos mutirão de cadastro único, mutirão de saúde, várias ações consecutivas...” É uma ação é onde nós levamos até as comunidades serviços da política de assistência e não somente da assistência, nós trabalhamos sob a perspectiva intersetorial com saúde, com educação, com cultura, com outras secretarias pra levar serviços a localidades</p>	<p>“os equipamentos cras ele geralmente faz uma intervenção na localidade faz uma reunião na comunidade para ir também psicólogos...nessas reuniões estão presentes líderes comunitários, a própria população né em geral e daí eles colocam essa demanda...as lideranças e...eles trazem essas demandas para nós.</p> <p>“os técnicos da gestão são os mesmos técnicos que estão dentro desses conselhos, muitos estão em campo e assim a gente também trabalha com a perspectiva das entidades, que são as organizações de assistência social, que também trabalha com essas populações, a gente tem cada conselho tem representantes dessas entidades... Então eles trazem para dentro dos espaços dos conselhos</p>	<p>A gente procura estar sempre nessa alimentação com a comunidade né para que realmente a gente possa ter projetos e ações serviços que tenham a participação dessa população e que não sejam serviços vazios</p>
1	1	2
		Existe como: - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar

		- (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes
--	--	--

COMPARTILHAR		
Uso compartilhado de recursos entre atores, incluindo conhecimento e outros ativos privados e públicos	Uso compartilhado de recursos que se estabeleçam em relações com objetivos de longo prazo	Intensidade de uso e importância do constructo
Agora a questão do compartilhar é um pouco complicado, existe um esforço maior e assim na gestão pública, hoje, a gente trabalha muito com a rotatividade de pessoal, e essa rotatividade as vezes dificulta um pouco, Perde, o profissional tá aqui, tá desenvolvendo uma ação, aí saí, as vezes fim de gestão...ele não está mais conosco... O usuário sente diferença com a troca dos profissionais... Principalmente nos finais de gestão... Mas, eu percebo que a gente, a gente perde esse compartilhar, a gente perde essa ação,		
2	1	1
		Existe como: - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes

OBSERVAR		
Uso de mecanismos que continuamente façam acompanhamento do ocorre na cidade e seus atores	Disponibilização de dados e informações que podem por processos de aprendizado gerar entendimento da cidade e seus atores	Intensidade de uso e importância do constructo
Nós temos essa preocupação, mas essa preocupação também, as vezes ela é um pouco prejudicada pelo ativismo do dia a dia de trabalho, né, então assim ,as vezes a gente tem muita preocupação em dá respostas, dá respostas e realizações, em desenvolver, fazer eventos que a população esteja lá presente e a gente perde um pouco essa coisa da	Acesso e quando nós vamos fazer essa atuação, nós realmente procuramos ouvir as comunidades, ouvir os profissionais dos equipamentos que atuam lá na localidade para ver se realmente são demandas da população	

<p>vivencia do dia a dia, do cotidiano, de tá sempre, a cada ação que a gente faz a gente tá avaliando, é até onde aquilo foi realmente bom para a população, foi percebida, até onde a população participou, teve acesso</p> <p>Eu acho que a gente precisa observar mais essa cidade neste sentido de avaliar, de analisar, de conversar mais com a população, estar mais junto no dia a dia dessa população, para que a gente faça, desenvolva projetos, desenvolva ações que possam provocar um impacto positivo nessa cidade, nessa população local</p>		
1	1	1
		<p>Existe como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes

ANEXO B – Display da entrevista realizada em Horizonte

ENTENDER		
Busca e Geração e Acumulação, por processos de aprendizagem, de conhecimento e compreensão sobre a cidade e seus atores.	Conhecimento tratado por processos de aprendizagem e de forma evolutiva, considerando o tempo.	Intensidade de uso e importância do constructo.
<p>Fazer com que os usuários da política social consigam sair, consigam sair da situação de vulnerabilidade social, que as vezes não diz respeito só a renda, mas também algum problema vivenciado por eles, que eles consigam superar isso Então assim eu acho que essa questão da adesão a pasta de trabalho nessa gestão, foi o “boom” porque nós pegamos os nossos usuários, capacitamos para que eles saiam dessa questão da vulnerabilidade e possam superar. Você estimular os seus usuários “quando você fala em cidade, para mim né, que vem em mente são as pessoas que nela residem, então eu vejo essa preocupação muito firme assim.”</p> <p>Na nossa política social, a partir do momento que você tenta fazer um bom trabalho, por exemplo, cuidar das pessoas, que é a frase que a Shirley sempre usa que é uma marca da gestão, você cuidar das pessoas você tá cuidando da cidade para que ela se desenvolva, então acho que isso tá muito claro nos equipamentos.</p>	<p>Nós temos hoje o espaço do trabalhador, que faz parte da política do trabalho, lá no espaço do trabalhador a gente tem uma política de capacitação, mas também de desenvolvimento humano, onde as pessoas que procuram lá tem todo um apoio para fazerem currículo, tem a questão da iniciação profissional, questão da educação financeira,</p>	<p>Ela preza muito por isso essa questão do mercado de trabalho, de tornar essas pessoas capazes com currículos (...) Ela apoia</p> <p>Quando ela sabe que uma indústria vai se instalar no município, tipo a brilux, desde o ano passado que a brilux está se instalando aqui, então, ela já ver quais são as áreas de ocupação que tem na brilux, ela já se preocupa com isso</p> <p>No aspecto humano, então acho que , eu acho muito importante né, acho que é realmente a preocupação da secretaria, é a nossa missão, cuidar dessas pessoas, fazer com elas se desenvolvam e possam ter uma vida melhor, então acho que é isso, é proporcionar a essas pessoas uma melhoria na qualidade de vida.</p>
4	2	4
		<p>Existe como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas (com relação a frequência) - (5) Práticas aplicadas frequentes

ESTIMULAR

Estímulo aos atores da cidade em direções desejadas	Condução, sem controlar os atores em trajetórias comuns.	Intensidade de uso e importância do constructo
<p>A gente consegue estimular os cidadãos, a partir de, quanto mais coisa você oferece ao cidadão, mais oportunidade ele tem, e um leque de oportunidades vai se abrindo para eles, mas acho que também tudo depende muito da pessoa que está a frente. Eu digo isso porque a Shirley ela é uma pessoa muito dinâmica, a secretária, ela tem várias idéias, e ela pensa, e ela age, e vai colocando em prática,</p> <p>Às vezes, assim com uma rapidez que você muitas vezes se pergunta se vai dá certo, mas acho que depende muito da pessoa que está a frente, entendeu, como ela é técnica, ela é assistente social, ela tem essa compreensão da realidade do usuário, muito de perto, então ela conhece essa realidade, então eu acho que todo esse sucesso, que eu também acredito né, se deve a ela, a questão da agilidade dela, dela buscar, esses cursos, a maioria foi ela que conseguiu, entendeu? Ela conseguiu, foi atrás, ela batalhou, são cursos caros</p>		<p>Assim, como a gente trabalha muito com os usuários, eles estão direto com os nossos serviços, a gente acaba fazendo uma análise da realidade, da realidade deles, então é uma coisa que no município não tinha, essa questão da capacitação, e a gente foi sentindo essa necessidade, e a partir do momento que você começa a realizar, eles vão solicitando e a coisa vai acontecendo (...)</p>
2	1	2
		<p>Existe como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes

INTERAGIR		
Colaboração como espaços de contato e troca de informações entre atores da cidade	Trocas de informação em processos contínuos de longo prazo	Intensidade de uso e importância do constructo
<p>Nós já fazemos os atendimentos nos nossos cras, que são os centros de referência de assistência social, lá tem atendimento direto as famílias, são atendidas por núcleos de faixas etárias, tem</p>	<p>Acompanhadas elas também são encaminhadas para o espaço do trabalhador, onde a gente tá ultimamente desenvolvendo a política do trabalho para que elas possam se capacitar</p>	<p>E olha como as coisas se interagem, juntamente com a questão do trabalho, vem a questão da segurança alimentar, nós temos uma cozinha comunitária, e nessa cozinha comunitária foram</p>

crianças, adolescentes, adultos e idosos e tem as famílias que são acompanhadas, essas famílias que são acompanhadas elas tbm são encaminhadas para o espaço do trabalhador, onde a gente tá ultimamente desenvolvendo a política do trabalho para que elas possam se capacitar, porque o cras trabalha muito com a questão do vínculo , do fortalecimento familiar, do fortalecimento do vínculo com a comunidade alinhado a isso sao feitos os encaminhamentos para questão do trabalho		desenvolvidos cursos de pizzaiolo, salgados, cupcakes (...) Assim por diante...acontece a troca.
2	2	3
		Existe como: - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes

COMPARTILHAR		
Uso compartilhado de recursos entre atores, incluindo conhecimento e outros ativos privados e públicos	Uso compartilhado de recursos que se estabeleçam em relações com objetivos de longo prazo	Intensidade de uso e importância do constructo
Eu acho que nós estamos caminhando pra esse despertar, as pessoas já procuram pelo espaço do trabalhador, elas sabem que lá já são desenvolvidos esses cursos, tá tendo essa procura né, cada vez mais assim, a comunidade está aderindo a partir do momento que ela sabe que você tem um espaço, que a prefeitura disponibiliza um espaço onde você pode está se capacitando, onde você pode estar procurando apoio.	Porque assim, para a Shirley não é só a questão da capacitação em si, é a questão da pessoa, de cuidar daquela pessoa, de fazer com que aquela pessoa, ela possa sair daquela situação e se inserir no mercado de trabalho né	.
2	1	1
		Existe como: - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes

OBSERVAR		
Uso de mecanismos que continuamente façam acompanhamento do ocorre na cidade e seus atores	Disponibilização de dados e informações que podem por processos de aprendizado gerar entendimento da cidade e seus atores	Intensidade de uso e importância do constructo
A gente usa muitos relatórios, por exemplo, a gente tem sistemas, então a gente tem o rma- registro mensal de atividade, que a gente utiliza nos CRAs, CREAs, que são os órgãos que são cofinanciados pelo governo estado federal, temos o relatório de gestão, que aquele relatório anual, ele diz suas metas, resultados atingidos,.	Eu acho que as observações vem muito dos relatórios que a gente recebe das unidades. Tipo assim, no meu registro de atividades, no meu atendimento, onde foi que a gente errou.	Onde foi que a gente melhorou, para gente que está na gestão vem muito desses relatórios que enviam para a gente, eu chamo a pessoa que me enviou o relatório para saber, para gente discutir, porque o numero, numero seco não quer dizer muita coisa, então assim eu chamo a pessoa responsável, coordenadora, para discutir o que aquele número representa.
1	1	2
		Existe como: - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes

ANEXO C – Display da entrevista realizada em Maracanaú (E1)

ENTENDER		
Busca e Geração e Acumulação, por processos de aprendizagem, de conhecimento e compreensão sobre a cidade e seus atores.	Conhecimento tratado por processos de aprendizagem e de forma evolutiva, considerando o tempo.	Intensidade de uso e importância do constructo.
<p>Hoje a gente trabalha em uma linha de matricialidade familiar, em formar a compreensão dos territórios e dos contextos das famílias né como é que essas famílias interagem nesses territórios e como é que cada local, cada bairro tem um determinado comportamento, tem uma determinada potencialidade, vulnerabilidade. Eu penso que uma cidade cuidada, uma cidade que as pessoas se sentem cuidadas, elas ajudam nesse processo de autoestima e de vontade de participar, de vontade de fazer parte, espaços públicos mais, houve um investimento nisso assim, ultimamente, mais praças, acessibilidade, nós temos um teatro muito bom, que é subutilizado, muitas vezes faltam recursos, a cultura sofre muito né, acaba que, tem muita coisa que, acho que se tivesse esse olhar amplo realmente para essa coisa da cidade impactaria mais</p> <p>A gente aplicou alguns mapa aqui com os trabalhadores e agora estamos aplicando com os usuários de dois territórios, para ter esse olhar, de saber como é que a população né, esse sentimento, para ver o que afeta realmente né, e aí que com os trabalhadores.</p>	<p>A política de assistência, especialmente aqui em Maracanaú a gente já trabalha nesse direcionamento dessa compreensão desses contextos pessoais e processos sociais que se interagem e uma coisa está muito dependente da outra né, à medida que a cidade se desenvolve é também possível que o povo se desenvolva a partir de e vice versa também, então, é por isso que a política da secretaria tem essa visão sim, trabalha nesse sentido</p>	<p>Hoje a gente tem uma área aqui na assistência que é a vigilância sócio-assistencial, que é, tá para a assistência como a vigilância epidemiológica está para a saúde, então é uma área que tem a competência de congregar todos os dados, informações de atendimento, de população, o quê que tem de rede de atendimento, como é que é a renda dessa população, então a partir disso a gente identifica determinados locais em que há uma carência muito grande, em implantação</p>
5	5	5
		<p>Existe como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas (com relação a frequência) - (5) Práticas aplicadas frequentes

ESTIMULAR		
Estímulo aos atores da cidade em direções desejadas	Condução, sem controlar os atores em trajetórias comuns.	Intensidade de uso e importância do constructo
<p>A gente tem, até porque uma das diretrizes da política nacional de assistencial social é a participação popular, e aqui a secretaria a gente tem tanto a população direta, que participa através dos cras, que há foruns, paif - programa de acompanhamento integral da família.</p> <p>Temos um observatório, observa suas, que é um observatório que está voltado a estimular, inclusive , depois a sua pesquisa você pode trazer para nosso observatório, inclusive a gente tá furando uma etapa que passa pelo observatório, a gente tem aqui que todo mundo que pesquisa a gente tem um protocolo para que todas as pesquisas vá para a nossa página do observatório. Já fizemos dois seminários, voltados para estimular sobre o que as pessoas produzem sobre Maracanaú e que estas pesquisas não se percam, inclusive as pessoas que participam querem saber né.</p>	<p>A gente ainda convive com essa, que eu acho que é uma consciencia ingênua de participação popular, por isso que a gente quer fortalecer os conselhos, que também as vezes é difícil porque como a gente disse aqui, a gente tem 06 conselhos vinculados a gente aqui.</p> <p>“não muito. Aqui tem uma fragilidade muito grande de organização, a gente tem um histórico, a gente teve no início do município o que se tinha de movimento popular, teve a questão da emancipação né, com grande volume aí, mas aí depois disso a gente começou a ter o que tinha de participação popular era muito através de entidades de associações comunitárias só que se criou uma cultura muito em torno de uma participação atrelada já a interesses junto ao poder público.</p>	<p>Então, tem grupos de família que participa de ações de planejamento e de acompanhamento das ações e que participa de uma série de coisas, agora, mais diretamente o que a gente tem, inclusive de estímulo a participação popular, de uma forma para além das famílias são os conselhos né, porque nós temos 6 conselhos, de políticas vinculadas a gente.</p>
5	5	5
		<p>Existe como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes

INTERAGIR		
Colaboração como espaços de contato e troca de informações entre atores da cidade	Trocas de informação em processos contínuos de longo prazo	Intensidade de uso e importância do constructo
<p>Eles tem os CRAs no território, que o caminho para fazer alguma ação de reivindicação ou de mesmo de organização de algum serviço para aquela comunidade, o ideal era ser via CRAs para fortalecer a aquela relação ali com o território, vai</p>	<p>E um das funções dos cras é fazer gestão de território, aí as vezes, o líder comunitário, vamos dizer assim, ele tem o contato com cras ele poderia pelo caminho do cras, ele tem as informações, mas aí o que ele faz , ele vem para cá para</p>	<p>Porque a gente tem, e também a gente é mais criterioso, e também a gente tem uma capilaridade maior, é um município de grande porte, então, na assistencia social tem municípios que só tem um cras, que geralmente só tem na sede</p>

atrás do prefeito,	ter uma relação direta com a secretária, porque acha que vindo aqui diretamente falar vai ter, aí a gente convida para fazer o caminho inverso, aí as vezes fica com raiva e vai atras do prefeito.	do município, aqui não, como a gente tem uma rede um pouco maior, a gente que são 11 unidades, ainda não tem cobertura 100%, mas a gente, são 11 equipamentos que estão espalhados nos locais, inclusive então por exemplo, a localização desses equipamentos já foi esse olhar, já é pensado a partir para descentralizar,
4	4	4
		Existe como: - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes

COMPARTILHAR		
Uso compartilhado de recursos entre atores, incluindo conhecimento e outros ativos privados e públicos	Uso compartilhado de recursos que se estabeleçam em relações com objetivos de longo prazo	Intensidade de uso e importância do constructo
A gente precisa de mais transparência, nos atos e que isso chegue por canais mais fáceis porque, existe, principalmente a população que nós atendemos a assistência social, O acesso que tem as redes sociais é um acesso muito limitado a coisas miúdas, ao que acontece com vizinhos, a facebook, então a coisa assim o macro que acontece na cidade isso fica muito limitado a quem tem um pouco mais de discernimento que acessa um pouco mais do portal da transparência.	O compartilhamento se dá muito através das unidades que estão né, que são 11 na área da atenção básica, fora ela nós temos os CREs, temos rede de abrigo, e de segurança alimentar, que é o restaurante popular, comunitário né, Então, pegando o todo, eu penso que a gente, compartilha muita coisa, tudo que tá acontecendo, de programas de geração de renda, de isso, entendeu? A gente tem a experiência do selo UNICEF que vem nos ajudando a dialogar mais, principalmente, assistência, educação, saúde, juventude e lazer, mas ainda são coisas muito pontuais	Então a gente precisa sim manter essa cultura de compartilhamento de matrículas na escola, de campanha de vacinação, de atualização de informações cadastrais do cadastro único, A gente tem uma gama de informações para compartilhar, Como CRAs como o espaço de buscar informação, ela reconhece esse espaço de buscar informação, por incrível que pareça, foi o cras e as igrejas, como a nossa população demonstrou muito referência as igrejas nós ficamos surpresas com esse dado, porque as vezes há um distanciamento do estado, porque o estado é laico, mas a população não é.
2	4	5
		Existe como: - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas

		- (5) Práticas aplicadas frequentes
--	--	-------------------------------------

OBSERVAR		
Uso de mecanismos que continuamente façam acompanhamento do ocorre na cidade e seus atores	Disponibilização de dados e informações que podem por processos de aprendizado gerar entendimento da cidade e seus atores	Intensidade de uso e importância do constructo
<p>Observar o que realmente está acontecendo, o que aconteceu nessa cidade de 2005 para cá foram movimentos assim extraordinários né, que poderiam ter sido mais potencializado se a gente tivesse conseguido ter um olhar observador mais atento para determinados investimentos Como por exemplo nessa dimensão de ações para juventude mesmo, acho que a gente perdeu aí o fio da meada em alguma coisa a gente hoje, infelizmente tá apontando como um dos municípios que mais morrem jovens, tem uma pesquisa do comitê, inclusive de um trabalho da assembleia, do comitê de enfrentamento ao homicídios contra jovens e adolescentes e nós entre as cidades que mais morrem jovens, conflitos familiares vai formando todo a um arcabouço de dificuldades,</p> <p>No que se refere a política de assistência, a gente tem tanta essa coisa da observação que, nós somos o único município do estado do ceará que temos um observatório, observa suas, que é um observatório que está voltado a estimular, inclusive , depois a sua pesquisa você pode trazer para nosso observatório, inclusive a gente tá furando uma etapa que passa pelo observatório, a gente tem aqui que todo mundo que pesquisa a gente tem um protocolo para que todas as pesquisas vá para a nossa página do observatório</p>	<p>Se tem uma presença, o setor de vigilância apresenta, também, é uma vigilância, dentro dessa perspectiva de observar é um grande observatório que vai dizer que como se fosse mesmo uma área estratégia para apontar.</p>	<p>Até por que a assistência tem essa característica de ser essa porta de entrada, muitas vezes o que chega nem é necessariamente da assistência, ela precisa ser espalhada por várias outras, Nós fizemos uma pesquisa o ano passado, foi uma pesquisa tímida, mas muito importante com os usuários, a gente conseguiu entrevistar 400 usuários, inclusive é uma pesquisa que consta em nosso diagnóstico, e essa pesquisa mostrou que a população reconhece</p>
5	4	4
		<p>Existe como: - (1) Ideia restrita</p>

		<ul style="list-style-type: none">- (2) Ideia compartilhada- (3) Se preparando para aplicar- (4) Práticas aplicadas isoladas- (5) Práticas aplicadas frequentes
--	--	--

ANEXO D – Display da entrevista realizada em Maracanaú (E2)

ENTENDER		
Busca e Geração e Acumulação, por processos de aprendizagem, de conhecimento e compreensão sobre a cidade e seus atores.	Conhecimento tratado por processos de aprendizagem e de forma evolutiva, considerando o tempo.	Intensidade de uso e importância do constructo.
Ter o entendimento, ter a compreensão é um dos fatores é pra que a gente possa trabalhar numa perspectiva da emancipação humana né, Porque você ter o entendimento, ter a compreensão, ter essa percepção, não, você somente, uma secretaria somente, ela não vai conseguir trabalhar nesta perspectiva é preciso que aja um alinhamento, desse pensamento, dessa percepção por todas as outras secretarias e sobretudo sobre a gestão do município	Há alguns anos a gente passou por um curso com abordagem sistêmica, que foi espetacular, biocêntrica, e isso foi muito bom mesmo, e teve muitas repercussões realmente, essa formação na nossa vida. Quando você chegou você observou o ambiente, isso aqui é fruto dessa abordagem, transformar seu ambiente de trabalho mais acolhedor, Então a gente passou por isso, e também a gente passou por esse processo e buscou levar essa mesma vivência para a comunidade	
5	5	5
		Existe como: - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas (com relação a frequência) - (5) Práticas aplicadas frequentes
ESTIMULAR		
Estímulo aos atores da cidade em direções desejadas	Condução, sem controlar os atores em trajetórias comuns.	Intensidade de uso e importância do constructo
No âmbito da segurança alimentar e nutricional, no âmbito da coordenação mesmo né porque as pessoas elas precisam ter um trabalho né, elas precisam ter um trabalho e para ter um trabalho ela tem que ter uma profissionalização, então a inclusão produtiva ela trabalha nesta perspectiva, e a segurança alimentar trabalha na perspectiva também de criar oportunidade para que as pessoas tenham um trabalho.	A gente trabalha em duas células, a gente trabalha exatamente no processo de formação profissional. A gente tá visando a capacitação de pessoas do campo para que eles façam de seu quintal, literalmente, um espaço que ele tem um espaço produtivo, Porque aí quando ele utiliza esse espaço ele planta, daí ele colhe e vende, ele gera renda pra a família pra a comunidade e conseqüentemente para o município.	Mesmo diante de todas as dificuldades a gente procura primar pela qualidade do serviço que a gente preza...da importância da ação e da importância não só de ofertar o alimento para o corpo, mas também para a alma..” Eu percebo que incentiva eu acredito, eu percebo esses momentos como um momento que a gente incentiva a participação dos usuários nessa tomada assim, para que a gente possa estar melhorando
4	4	4

		<p>Existe como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - (1) Ideia restrita -(2) Ideia compartilhada -(3) Se preparando par aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes
--	--	--

INTERAGIR		
Colaboração como espaços de contato e troca de informações entre atores da cidade	Trocas de informação em processos contínuos de longo prazo	Intensidade de uso e importância do constructo
Nós temos muitas famílias de extrema vulnerabilidade... Então existe toda essa rede com um objetivo de evitar que essas famílias elas entrem em uma situação de insegurança alimentar ou evolua nessa cadeia	<p>Então a rede de segurança alimentar de Maracanaú trabalha nessa perspectiva de garantir no mínimo a principal refeição do dia para um maior número de famílias no município.</p> <p>A gente sempre procura trabalhar alguma temática relacionada a nutrição, inclusão produtiva e também a participação popular e o controle social</p>	<p>Que é necessário ter essa interação entre nós profissionais e os usuários e eu acredito que há sim, não só no âmbito da política que atuo diretamente mas também no âmbito da política de assistência social como um todo, nos territórios, no caso dos cras, que atua como gestores dos territórios, sempre tem atividades voltadas para a escuta do cidadão</p>
4	4	4
		<p>Existe como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes

COMPARTILHAR		
Uso compartilhado de recursos entre atores, incluindo conhecimento e outros ativos privados e públicos	Uso compartilhado de recursos que se estabeleçam em relações com objetivos de longo prazo	Intensidade de uso e importância do constructo
A gente tem procurado dos tempos né, essa percepção, acúmulo de conhecimento, procurando né perceber o outro ser humano como um todo, procurando perceber o ser humano na sua totalidade.	<p>A gente tem procurado receber e passar para essas famílias para esses usuários esse conhecimento que a gente vem adquirindo no decorrer dos tempos né, essa percepção, acúmulo de conhecimento</p> <p>Procurando né perceber o outro ser humano como um todo, procurando perceber o ser humano na sua totalidade</p>	<p>Então a gente passou por isso, e também a gente passou por esse processo e buscou levar essa mesma vivência para a comunidade</p> <p>Atualmente a gente tá nesse mesmo processo de programação de um curso de educação popular, uma educação dialogada que vai ter como desdobramento também a gente desenvolver atividades junto ao nosso público.</p> <p>Eu vejo muita preocupação, você olhando a grosso modo</p>

		com infraestrutura, a preocupação, assim, atenção maior que eu vejo que se dá.
4	4	4
		Existe como: - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes

OBSERVAR		
Uso de mecanismos que continuamente façam acompanhamento do ocorre na cidade e seus atores	Disponibilização de dados e informações que podem por processos de aprendizado gerar entendimento da cidade e seus atores	Intensidade de uso e importância do constructo
<p>O observa suas está muito ligado ao GSUAs....</p> <p>“as vezes a gente se pega nessa rotina do prover mesmo né... do real, do prático. do insumo...mas aí a gente de repente não pode deixar de planejar atividade essa ...aquela...aquela outra...não pode deixar que essa correria nos tire o foco também de tá tendo os momentos coletivos com essas pessoas para tá ouvindo e que essa escuta se transforme em alguma atitude efetiva e que ela venha a refazer alguns pontos das nossas práticas até nível técnico</p>	<p>Fazendo essas publicações que a gente tem publicado a cada dois anos, a gente trás, realiza seminários da assistência né, onde são apresentadas práticas né, eu acredito que o observatório trabalha muito nesta perspectiva</p> <p>Que nos compete e também levar ao nível da gestão para que no mínimo ela tenha conhecimento,</p> <p>Para que eles não fiquem só comigo...</p> <p>Mas que é preciso, que a gente traga né e é preciso também que a gente dê essa abertura que proporcione esses espaços coletivos,</p>	<p>Nós temos essa visão de observar a conjuntura, o movimento, o rumo que as coisas estão tomando né, então é quase impossível a gente não ter esse olhar da cidade e do mundo mesmo assim como as coisas estão evoluindo e os retrocessos que estamos tendo.</p> <p>Que quem faz essa secretaria são os profissionais, então eu diria que sim, e esse olhar é cada vez mais preocupante...”</p>
4	4	4
		Existe como: - (1) Ideia restrita - (2) Ideia compartilhada - (3) Se preparando para aplicar - (4) Práticas aplicadas isoladas - (5) Práticas aplicadas frequentes

ANEXO E – Roteiro de entrevistas

Caracterização do Entrevistado:

MUNICÍPIO			
ÓRGÃO			
ENDEREÇO			
ENTREVISTADO (A)			
CARGO			
TEMPO DE SERVIÇO			
CONTATOS		E-MAIL:	

A.1. Na sua percepção, você acha que sua Secretaria entende dos problemas da Cidade e dos seus Cidadãos?

A.2. Na prática como isso é feito? Contextualize.

B.1. Diante dos problemas entendidos, vocês estimulam os cidadãos a participarem da criação de processos da Secretaria?

B.2. Dos estímulos citados, exponha exemplos de como isso acontece?

C.1. Na sua percepção de interação, você percebe isso sendo realizado pela Secretaria em relação aos cidadãos da Cidade?

C.2. Como acontece a interação? Cite exemplos, descrevendo as atividades.

D.1. Você enxerga compartilhamento de informações, instruções e ações entre a Secretaria e a população, percebe essa troca?

D.2. Apresente, por gentileza, práticas que corroboram com a sua resposta?

E.1. Você percebe uma preocupação da Secretaria em realizar a observação da Cidade?

E.2. As observações são frequentes? E como são realizadas?

ANEXO F – Percepção do entrevistado acerca das macro funções



Universidade Estadual do Ceará - UECE
Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Mestrado Acadêmico em Administração

Caracterização do Entrevistado:

MUNICÍPIO			
ÓRGÃO			
ENDEREÇO			
ENTREVISTADO (A)			
CARGO			
TEMPO DE SERVIÇO			
CONTATOS		E-MAIL:	

Inicialmente, vamos fazer um exercício, simples e rápido!

Gostaria que escrevesse abaixo, em poucas palavras, o que vem em sua mente sobre os seguintes verbos:

1. ENTENDER:

2. ESTIMULAR:

3. INTERAGIR:

4. COMPARTILHAR:

5. OBSERVAR:

Assinatura do Entrevistado(a)