

**ANÁLISE DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS MUNICIPAIS
SOBRE O ENFOQUE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GERENCIAL**

ANALYSIS OF MUNICIPAL LEGISLATIVE COMPETENCES ON
THE MANAGEMENT PUBLIC ADMINISTRATION APPROACH

Érika Loureiro Borba*
Fabício Molica de Mendonça**
Valquíria Marina Santos Rodrigues***

* Doutoranda em Ciências da Linguagem pela Universidade do Vale do Sapucaí- UNIVÁS. Mestra em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras - UFLA. Graduada em Direito pela Universidade de Itaúna. Professora substituta na Universidade Federal de São João Del Rei - UFSJ. E-mail: erikaloureiro.borba@gmail.com

** Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa. Especialista em finanças. Graduado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. Atualmente é professor adjunto IV da Universidade Federal de São João Del-Rei, bem como professor do curso de Mestrado Acadêmico em Administração do CEFET-BH. E-mail: fabriciomolica@yahoo.com.br

*** Graduada do curso de Direito do Centro Universitário de Lavras. E-mail: valquiriarodrigues2010@hotmail.com

Como citar: BORBA, Érika Loureiro; MENDONÇA, Fabrício Molica de; RODRIGUES Valquíria Marina Santos. Análise das competências legislativas municipais sobre o enfoque da administração pública gerencial. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 3, p. 56-71, dez. 2018. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2018v13n3 p 56. ISSN: 1980-511X.

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar as contribuições da administração pública gerencial nos processos de execução das competências legislativas municipais. Obteve-se como resultado a efetiva demonstração de que a administração pública gerencialista traz maiores benefícios aos cidadãos, porém, para garantir uma prestação de serviços públicos efetivos em âmbito é preciso ir além da redefinição da atuação dos municípios necessitando, por exemplo, de um melhor repasse de verbas para a efetivação de suas competências. Conclui-se então que o município, ao pautar suas ações sob a ótica da administração pública gerencialista tem a possibilidade de aumentar a efetividade na prestação dos serviços públicos, atingindo seu objetivo fundamental que é o interesse local. Ao estabelecer metas a serem cumpridas, criando um balanço entre as delimitações constitucionais e o interesse local, o administrador municipal alcança um sistema de funcionamento que se aperfeiçoa com o decurso do tempo, mas principalmente concede ao cidadão um rol de benefícios aos quais ele tem direito. Porém, é preciso ampliar também o repasse de verbas, por exemplo, para que os municípios tenham condição de dar mais efetividade às políticas públicas de interesse da sociedade.

Palavras-Chaves: Competências legislativas municipais; Gerencialismo; Administração pública.

Abstract: The objective of this paper is to analyze the competencies of the public administration in relation to municipal legislative powers. For this reason, this study demonstrates that the better management of public bodies renders greater benefits to citizens. However, in order to guarantee effective access to public services, this research shows that the government should act beyond redefining municipal activities, as they also require, for example, a better transfer of funds in order to guarantee more services that fulfill their constitutional competencies. This paper concludes that municipalities, in guiding their actions with the perspective of the effective management of the public administration, has the possibility of increasing the usefulness and effectiveness of public services, which upholds their fundamental objective: guarantying local interest and needs. By establishing goals, the municipality creates a balance between constitutional delimitations and local interest. Moreover, the municipal administrator achieves a functioning system that improves with the passage of time, as it mainly grants citizens a list of benefits to which they are entitled. However, this paper fundamentally concludes that in order to guarantee public municipality programs, it is also necessary to increase the transfer of funds so that they are able to be more effective in their public policies that mirror the interests of society.

Keywords: Municipal Legislative Competencies; Management; Public Administration.

INTRODUÇÃO

O Estado Federal possui em si uma gama de Estados vinculados por uma aliança federativa. Cada estrutura federativa tem características muito particulares já que cada Estado lhe dá um contorno diferente. Como característica dominante observa-se a descentralização política baseada na partilha de competências em acordo com os interesses da própria Federação.

A Federação brasileira tem presença forte na vida do indivíduo pois todos os poderes, central e regional, interferem direta e indiretamente sobre o cidadão. Como exemplo tem-se a questão tributária, que por efeito da divisão das competências tributárias elencadas na nossa Constituição Federal, o indivíduo acaba tendo que seguir comandos da União, dos Estados-Membros e dos Municípios. Ao elevar o município ao mesmo patamar da União e dos Estados, a Constituição Federal de 88 dotou-o de uma gama de competências, de modo que fosse possível o exercício de suas atividades.

Apesar de residual, a competência dos municípios confere-lhe autonomia para auto administrar com base no interesse local. Posto isso, destaca-se que o município também teve que adequar à operacionalização de suas competências com base no gerencialismo, sistema de governo que vê o cidadão como 'cliente', onde as decisões tomadas pelo ente governamental buscam qualidade na prestação de serviços ao cidadão.

A autonomia dos municípios busca garantir aos seus cidadãos uma prestação estatal que efetivamente corresponda às suas necessidades, pois se torna impossível para uma Nação com 26 Estados, como o Brasil, atender à demanda de cada município adequando à sua realidade.

Já o modelo gerencial é embasado pela cultura de empreendedorismo e utiliza-se de ferramentas da gestão do setor privado adaptadas ao setor público com o objetivo de promover maior qualidade de vida ao cidadão. Assim, o objetivo principal da implementação deste modelo de gestão foi promover a substituição do modelo burocrático de forma a buscar maior eficiência à máquina estatal através da redução de controles centralizados e com foco na gestão por resultados.

Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo analisar as contribuições da administração pública gerencial nos processos de execução das competências legislativas municipais. Para tanto, apresentará no referencial teórico os seguintes temas: divisão de competências, o município na federação brasileira, competências municipais, administração pública gerencial. Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental, buscando por meio de dados bibliográficos, provenientes das correntes jurídicas e administrativas, dados suficientes para abordar o tema de modo a compreendê-lo em sua integralidade.

1 DA DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS NO ESTADO BRASILEIRO

A este estudo, interessa o enfoque sobre o aspecto estrutural e territorial do Estado, ou seja, a maneira com que o poder se irradia por todo o território da União. O Brasil tornou-se um estado federal com a promulgação da Constituição de 1891, deixando para trás o Império unitário

e concedendo às suas províncias mais autonomia, além da participação da vontade da União.

A irradiação do poder político vem de no mínimo duas ordens jurídicas, o poder central e as ordens regionais, tendo o indivíduo de submeter-se a ambas pois trata-se apenas de uma partilha de competências, que é uma característica primária do Estado Federal (ANJOS, 2012). O federalismo torna-se vívido e atual já que vai se moldando de acordo com as necessidades que se apresentam ao Estado. Assim, esclarece Bastos (2015) que a federação, tal como a democracia, é um processo que está em constante aperfeiçoamento e adaptação de acordo com as novas realidades.

Neste sentido, de acordo com Costa (2007), a federação é uma forma de Estado em que há essencialmente autonomia recíproca entre União e Estados-membros, porém, no Brasil, esta autonomia jurídico-política foi estendida também aos municípios.

Sendo o Estado brasileiro uma nação federalista, é fundamental a análise da característica descentralizadora do poder governamental. A divisão de competências proposta pela Constituição da República de 1988 permite uma integralização da proposta gerencialista, utilizando-se da própria dinâmica descentralizadora por ela proposta.

Neste sentido, Ferreira Filho (1989 *apud* SANTANA, 1998) afirma ser bastante complexa a repartição de competências na Constituição Brasileira, que insiste em centralizar competências à União, deixando obrigações residuais para seus entes federados.

Ainda assim, estão presentes as características referentes ao Estado Federado; características estas definidas por Lenza (2014) como sendo a descentralização política; repartição de competências (o que garante autonomia entre os entes federativos); constituição rígida como base jurídica; inexistência do direito de secessão (baseado no princípio da indissolubilidade do vínculo federativo); soberania do Estado federal; intervenção; auto-organização dos Estados-Membros; estabelecer um guardião da constituição e a repartição de receitas.

Existido previsão normativa constitucional para a auto-organização das Unidades Federativas (constituições estaduais, por exemplo), com base no caput do art. 25 da Lei Maior, podem demandar atos normativos em função de suas competências e em todas as vezes que a Constituição for omissa quanto das competências residuais.

A priori, competências, segundo Aguiar (1990), consistem na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal mediante a especificação de matérias sobre a qual se exerce o poder de governo.

Já Lenza (2014) divide as competências da União em duas espécies distintas: competência não legislativa (administrativa ou material), e competência legislativa. Aquela regulamenta o campo do exercício das funções governamentais; pode ser exclusiva (sendo indelegável ao Ente Federado), ou comum aos Entes Federados. Esta diz das competências definidas na constituição para elaborar leis.

A competência não legislativa exclusiva está prevista no artigo 21 da Constituição Federal; já a comum aos Entes Federados, cuja qual mais nos interessa, está prevista no artigo 23 do texto maior (LENZA, 2014).

Já a competência legislativa privativa, prevista no artigo 22 da Constituição, apesar de ser

privativa da União o parágrafo único do artigo 22 permite que, através de lei complementar, tal competência seja delegada aos Estados. No que tange à competência legislativa concorrente, esta encontra embasamento no artigo 24 da Carta Magna, funcionando de modo que, havendo inércia da União em legislar regras gerais, podem os Estados suplementar tal lacuna legislando sobre a norma geral. Em caso de legislação federal posterior, suspende-se a eficácia da legislação estadual, no que lhe for contrária, aplicando-se ambas em conjunto (LENZA, 2014).

Explanado acerca das divisões de competências, passa-se a analisar as principais características do município no âmbito da federação brasileira.

2 O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA E AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS

A Constituição Federal de 1988 ao elevar o Município ao mesmo patamar onde se encontram a União e os Estados, dotou-o de uma gama de competências onde por meio delas tornou-se possível o exercício de suas atividades. Na perspectiva de Lenza (2014) os municípios são pessoas jurídicas de direito público interno e autônomas nos termos de acordo com as regras estabelecidas na CF/88.

E Sudfeld (1990 *apud* SANTANA, 1998) explica em linhas gerais que o município é pessoa jurídico-constitucional, integrante necessária da Federação brasileira e isônoma em relação aos demais entes federados, titular de competências administrativas próprias, outorgadas diretamente pela Constituição Nacional.

Com a Constituição de 1967, por exemplo, o município não exercia papel como ente federal, existindo apenas como divisão interna dos estados. Com o advento da Constituição da República de 1988, o município foi elevado ao patamar de ente federal, constando no preâmbulo da Constituição e tendo sua competência, apesar de residual às competências da União e dos estados, prevista nos artigos 29 e 30 da Carta Magna.

Para tanto, Santana (1998) explica que a regra básica determinante da seara da competência constitucional do Município decorre de tudo aquilo que se determina como interesse local. Concluindo que a autonomia municipal está edificada em quatro capacidades básicas, sendo elas: I - capacidade de auto-organização (art. 29, caput, CF/88); II - capacidade de autogoverno (art. 29, I - XIV, CF/88); III - legislação própria (art. 29, I - XIV, CF/88); IV - capacidade de autoadministração (art. 30, CF/88).

Quanto às competências municipais, a exemplo da União, também se dividem em não legislativas (administrativa ou material) e legislativas. Aquela se divide em comum, que diz das competências residuais; tanto da União, quanto dos Estados; previstas na CF/88 no artigo 23, e privativas, previstas no artigo 30, III a IX, da Constituição Federal. Esta se divide em expressa, prevista no artigo 29, caput, da CF/88 (também definida como capacidade básica municipal em auto organizar-se); interesse local, prevista no artigo 30, I, da CF/88; suplementar, prevista no artigo 30, II, da CF/88. Assim, Lenza (2014) entende que tal competência também se aplica às regras do artigo 24, suplementando as normas gerais e específicas no que diz respeito ao interesse

local); plano diretor, estabelecida no artigo 182, §1º, da CF/88; e competência tributária expressa, estabelecida no artigo 156 do texto Magno.

Destaca-se que o exercício da autonomia municipal somente é possível diante da consagração de competências, que constituirão o campo dentro do qual o Município irá desenvolver as atividades que lhes são próprias. Neste sentido, destaca-se os dizeres de Almeida (1991, p. 79):

Conhecidas a diferentes técnicas de repartição de competências testadas ao longo do tempo, não é difícil identificar no modelo adotado pela Constituição brasileira de 1988 a combinação de praticamente tudo o que já se experimentou na prática federativa. Estruturou-se com efeito, um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.

Vale destacar que o critério de definição utilizado pela Constituição Federal pode ser resumido no seguinte: à União tocam todos os poderes a ela conferidos pela Constituição, ao passo que aos Estados-Membros cabem todos os poderes residuais ou remanescentes. Isto é, aos entes estaduais foram conferidos os poderes não atribuídos à União ou aos Municípios.

Os Municípios, por sua vez, recebem nessa partilha todos os poderes inerentes à sua autonomia para dispor sobre aquilo que diga respeito ao seu interesse local. Como observa Bastos (2015, p. 270): “o conceito-chave utilizado para definir a área de atuação do Município é o de interesse local. Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local.”

Neste sentido, observa-se que a competência municipal está voltada apenas para o conceito de interesse local. A Constituição, porém, acabou por demonstrar outras competências exclusivas conforme se verifica do artigo que trata do assunto que abaixo é descrito.

Art. 30. Compete aos Município:

- I– Legislar sobre assuntos de interesse local;
- II– Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III– Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- Iç– Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- ç– Organizar e prestar, diretamente ou sobre regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- çI– Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- çII– Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de

atendimento à saúde da população;

- çIII– Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IE– Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

Pelo teor do artigo 30 de nossa Carta Magna, verifica-se que o constituinte optou por não apartar em dispositivos distintos as competências materiais legislativas. Assim esclarece Almeida (1991, p. 125):

Quanto à forma de apresentação das competências municipais, preferiu o constituinte englobar num mesmo artigo as competências legislativas e materiais, privativas e concorrentes, abandonando a técnica mais racional de separar essas modalidades em artigos diferentes. Assim é que nos incisos I e II do artigo 30 se cuida, respectivamente, da competência legislativa concorrente, cabendo-lhe suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

As competências que ganham vida através da atuação da Câmara Municipal atuando conjuntamente com o Prefeito, necessário se faz destacar que elas são de duas ordens: privativas e concorrentes.

Desta forma, depreende-se que os municípios devem pautar suas condutas, que visam à operacionalização de suas competências, com fins no interesse público e, por isso, estas ações devem se pautar no paradigma gerencial já que o mesmo busca garantir maior eficiência para a gestão pública com relação ao atendimento das necessidades dos cidadãos.

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Inicialmente é preciso evidenciar os modelos de gestão pública implementados no Brasil antes da administração pública gerencial. Neste sentido, tem-se que a gestão patrimonialista advém do patriarcalismo, onde as tomadas de decisão se dão conforme o entendimento do gestor, de acordo com suas intenções pessoais e, por isso, no âmbito da administração estatal torna-se inexistente a diferença entre esfera pública e esfera privada (WEBER, 2004; FAORO, 2008).

Portanto, na perspectiva de Faoro (2008), o patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal na figura do gestor público, promovendo a oportunidade de ascensão política, ora se utilizando do prestígio, ora reprimindo transtornos que buscam romper com o sistema de controle.

Posteriormente, a administração pública sofreu significativa transformação com o desenvolvimento do modelo burocrático que, de acordo com Torres (2007), contribuiu para a melhora quantitativa e qualitativa da mesma.

Desta forma, destaca-se como características da gestão burocrática: a hierarquia de

comando, a primazia das normas, a impessoalidade, que visam à democratização das relações políticas e sociais como forma de romper com o patrimonialismo, a centralização das decisões, a especialização técnica, a continuidade e o controle das ações (FERREIRA, 2011).

Assim, esse sistema foi responsável pela racionalização do modo de vida do mundo na medida em que estabeleceu que, para atingir determinado fim, é preciso delimitar objetivos e meios para seu alcance (WEBER, 2004). O conflito existente entre burocracia e democracia, sob a análise weberiana, se dá, principalmente, com relação à estrutura centralizante e hierarquizada da primeira que, em alguns casos, impede a ação dos demais atores sociais, restringindo a sua participação na elaboração de políticas públicas.

Como as decisões são concentradas em órgãos determinados e suas ações são pré-estabelecidas pelos grupos que os representam, a defesa do interesse público se vê prejudicada, já que se corre o risco deste diferir da vontade da maioria, aquela convencionada pelos cidadãos, para refletir os anseios dos grupos dominantes. Desta forma, “tanto as características quanto as vicissitudes da burocracia afetam a gestão das políticas públicas, merecendo destaque a especialização, que difundiu a ideia de que as políticas públicas são produtos estritamente tecnicistas, sendo, portanto, dominadas pelos burocratas” (FERREIRA, 2011, p. 63-64).

A burocracia, de forma geral, foi importante para a tentativa de superação das mazelas dos governos clientelistas e patrimonialistas, mas ao mesmo tempo, segundo Saraiva e Capelão (2000), gerou desajustes no que diz respeito às prestações de serviços que se tornaram de baixa qualidade, lentas, caras e pouco direcionadas à demanda real dos cidadãos.

O descontentamento com a prestação dos serviços no âmbito da gestão burocrática fomentou o desenvolvimento da administração pública gerencial, no início da década de 80, que se pautou pela introdução no aparato estatal de ideias e técnicas gerenciais advindas do setor privado (FADUL; SILVA, 2008).

O gerencialismo tem por objetivos: melhorar as decisões estratégicas do governo, garantir o bom funcionamento dos mercados; impulsionar a autonomia e capacitação gerencial dos administradores públicos; assegurar a melhoria dos serviços prestados se pautando pela perspectiva do cidadão como consumidor; terceirizar os serviços públicos; a busca constante pela eficiência administrativa; separação das atividades exclusivas e não exclusivas do Estado, ou seja, descentralização; incentivar a participação social nas instituições estatais apesar de manter o processo decisório centralizado (BRESSER-PEREIRA, 1998; PAULA, 2005).

O modelo gerencial é embasado pela cultura de empreendedorismo com o objetivo de promover maior qualidade de vida ao cidadão, que é percebido como um cliente de seus serviços, a um custo reduzido (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Assim, o objetivo principal da implementação da gestão gerencialista foi promover a substituição do modelo burocrático de forma a prover maior eficiência à máquina estatal através da redução de controles centralizados e com foco na administração por resultados. No que diz respeito à participação social, este modelo tem como característica a centralização dos processos decisórios e, portanto, a participação se dá apenas em nível de discurso (CANÇADO *et al.*, 2011;

BRESSER-PEREIRA, 2000; PAULA, 2005).

Vale ressaltar que uma das características do gerencialismo, segundo Misoczky (2004), é o foco nos resultados e, por isso a descentralização de processos e a delegação de poder foram as principais inovações trazidas por este modelo no âmbito da gestão estatal (KETTTL, 2005).

Para isso, segundo Rezende (2011, p. 70-71):

Várias mudanças de procedimentos operacionais foram necessárias em face da ênfase em resultados, orientação básica das organizações privadas. Isso determinou a necessidade de avaliações de desempenho com adaptações ou desenvolvimento de métodos específicos de monitoria e avaliação, o que exigiu clara delimitação das áreas de atuação do Estado, a definição de metas para as agências e órgãos governamentais, o estabelecimento de objetivos para os gestores de programas e a verificação da produção (comparações entre desempenho e objetivos e a mensuração de resultados [...]).

No que diz respeito à administração pública gerencial Osborne e Gaebler (1995) colocam em questionamento como os governos deveriam funcionar, trazendo soluções práticas visando torná-los mais eficientes no aspecto aqui elucidado, qual seja, a melhor prestação de atividade estatal com base no interesse social local. Em suas teses, os autores deixam claro que seu posicionamento coloca o Estado em um “meio-termo”, nem atuando como governo burocrático hipercentralizado, mas também sem ser “Estado-mínimo”.

Para os autores retro, o Estado burocrático não se adapta mais a realidade social atual, carecendo de instituições que atendam às necessidades populacionais com rapidez e flexibilidade. Apontam a lentidão das burocracias governamentais como causa da má gestão, esclarecendo que o acúmulo de controles por parte do Estado impossibilitou que houvesse uma avaliação dos resultados obtidos visando aperfeiçoamento.

Com base na necessidade do governo “empreendedor”, Osborne e Gaebler (1994 *apud* OLIVEIRA; SILVA; BRUNI, 2012) introduzem a ideia da administração gerencialista, sintetizando princípios a serem aplicados para transformar a funcionalidade do governo conhecidos como “Dez Mandamentos da Administração Gerencialista, tais como: a) governo catalisador: catalisar a ação dos setores público, privado e voluntário; b) governo que pertence à comunidade: dar poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade; c) governo competitivo; d) governo orientado por missões: orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos; e) governo de resultados; f) governo orientado ao cliente; g) governo empreendedor; h) governo preventivo: atuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento; i) governo descentralizado; e j) governo orientado para o mercado.

As primeiras experiências de administração gerencialista se deram em governos neoliberais, com Margaret Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (EUA), que visavam o equilíbrio fiscal de uma economia mundial prejudicada pela crise do sistema capitalista dos anos 70. Neste sentido, Abrucio (1997 *apud* OLIVEIRA; SILVA; BRUNI, 2012), ao discorrer sobre as experiências gerencialistas, fala sobre a experiência inglesa, tendo como abordagem o *managerialism*, que

possui três visões diferentes das abordagens gerencialistas: o modelo puro, o consumeirismo e o public service orientation. O modelo gerencial puro foi o primeiro a ser implantado na Inglaterra a partir da eleição do governo conservador de Margareth Thatcher. Este modelo estava mais direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade do serviço público.

O Public Service Oriented (PSO) é a mais recente corrente dos modelos gerenciais, tendo seus conceitos ainda em fase de amadurecimento teórico para atender aos novos desafios gerados pelas demandas da administração gerencial. O PSO busca abrir novos caminhos para a discussão gerencial, explorando suas potencialidades e preenchendo boa parte de suas lacunas, através da introdução dos conceitos de *accountability* e equidade na prestação de serviço público (ABRUCIO, 1997; FADUL; SOUZA, 2006).

Os conceitos de *accountability* e de participação dos cidadãos são resgatados dentro de um conceito mais amplo, o da esfera pública, que se utiliza da transparência como forma de proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como são o clientelismo e o corporativismo (ABRUCIO, 1997).

Assim, Osborne e Gaebler (1994 *apud* OLIVEIRA; SILVA; BRUNI, 2012) contribuíram na evolução do gerencialismo, para Abrucio (1997) e Secchi (2009), na medida em que consideraram imprescindíveis os conceitos de equidade, *accountability* e participação dos cidadãos nos governos a fim de reconstruir o setor público e com a coerência na utilização de valores primários de racionalidade, eficácia e liberdade de escolha.

No Brasil a administração gerencialista começou a desenvolver-se com a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, promovida pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) do governo FHC, Luiz Carlos Bresser Pereira (FADUL; SILVA, 2008 *apud* RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013).

Utilizando-se de um modelo gerencial influenciado pelos modelos americano e britânico, o então ministro do MARE buscava aplicar os “Dez Mandamentos da Administração Gerencialista” propostos por Osborne e Gaebler (1995) em sua obra “Reinventando o Governo” para contextualizar a administração gerencial no Brasil, porém, conforme explica Rezende (2004), quando o MARE foi absorvido pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, em 1999, acabou-se focando apenas no aspecto fiscal da reforma gerencialista, o que resultou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Já Freitas Junior (2009) explica que segundo o texto do Plano Diretor proposto em 1995 a estratégia da Administração Gerencialista relaciona-se com três pontos: 1º definição dos objetivos a serem atingidos pelo administrador; 2º garantia de autonomia ao administrador para gerir recursos humanos, materiais e financeiros para alcançar os objetivos estipulados; e 3º controle *a posteriori* dos resultados.

4 AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS MUNICIPAIS SOB A ÓTICA DO GERENCIALISMO

Conforme já exposto, a administração pública gerencial foi implementada no Brasil com a quarta reforma proposta em 1995, pelo Ministro Bresser-Pereira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo uma derivação do modelo estadunidense e do modelo inglês. Assim, utilizou-se dos estudos de Osborne e Gaebler (1995) para ‘roteirizar’ os ideais de uma administração pública gerencial efetiva e eficaz para elaborar uma comparação teórica das competências legislativas municipais estabelecidas no texto do artigo 30, da CF/88 com os chamados “dez mandamentos da administração gerencial” e das variáveis apresentadas por Paula (2005) no artigo “Administração pública brasileira entre o gerencialismo e gestão social”.

Seguindo o texto legal, ressalta-se que o inciso I do artigo 30, estabelece que “compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988). Pois bem, conforme já explanado, a administração gerencial busca acima de tudo um ‘retorno’ do Estado para o cidadão-cliente, utilizando-se de ideais empreendedoras para gerenciar os serviços que eventualmente presta em favor do cidadão. Tal dispositivo compreende-se no pensamento dos autores Osborne e Gaebler (1995, p. 181) quando dizem que “Governos democráticos existem para servir os cidadãos. As empresas existem para gerar lucro. No entanto, quem mais empenha no sentido de servir ao povo americano, de maneira até obsessiva, são as empresas”. Por isso que, segundo Paula (1995), visando combater a ineficiência do Estado causada pelo engessamento que o modelo burocrático causava devido à sua má interpretação pelos agentes públicos, o projeto político da administração gerencial tinha como foco principal a busca pela eficiência da gestão pública com fincas no ajuste estrutural da máquina pública. E, desta forma, reconheceu-se a importância dos municípios com relação à prestação dos serviços públicos, por ser o ente federado mais próximo da população.

No inciso III do artigo 30, temos que “compete aos municípios instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei” (BRASIL, 1988). Tal dispositivo coaduna com o ideal de Osborne e Gaebler (1995) de que o governo deve ser empreendedor, gerando receitas ao invés de despesa. E Paula (2005) assevera que o gerencialismo tem como ponto basilar a busca pela eficiência administrativa através de um ajuste estrutural da máquina pública, baseada nas recomendações dos organismos internacionais e no próprio movimento gerencialista. O problema que se tem hoje é relacionado à dificuldade de expansão da arrecadação dos municípios, cuja consequência se revela nos diversos problemas com relação à prestação dos serviços públicos. Neste sentido, Tristão (2003) destaca que no que diz respeito à arrecadação tributária dos municípios ocorrem os seguintes problemas: as transferências intergovernamentais corroboram no sentido desestimular os municípios a buscarem novos meios ou otimização do sistema de arrecadação; aqueles municípios considerados de pequeno porte e predominantemente rurais têm os piores índices de arrecadação tendo em vista que a maioria dos impostos municipais incide mais sobre as atividades urbanas.

O inciso V do artigo 30 estabelece que “compete aos municípios, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”. Analisando os estudos de Osborne

e Gaebler (1995), os autores são categóricos ao afirmar que governos empreendedores procuram alterar o sistema de recompensas e incentivos aplicando critérios de avaliação e resultados, obrigando as empresas ‘terceirizadas’ a obterem uma maior performance. Os autores também afirmam, ao discorrer sobre o ‘governo competitivo’, que o monopólio dentro do setor público, abriga ineficiência e inibe qualquer tentativa de mudança.

Desta forma, Paula (2005) destaca que no que diz respeito à organização administrativa do aparelho do Estado, o gerencialismo aponta como fundamental a separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado, ou seja, é recomendado que os municípios atuem diretamente naquelas atividades que são exclusivas e avaliam a possibilidade de agirem em parceria com organizações do setor privado e/ou organizações sociais, as demais atividades que são fundamentais para a população. Assim, o município agiria de forma a fiscalizar a atuação destas outras organizações, de acordo com o interesse público, o que poderia resultar na otimização das ações e redução do número de contratações pelas prefeituras.

Os incisos VI e VII do artigo 30 estabelecem que “compete aos municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental e prestar serviços de atendimento à saúde do cidadão”.

Segundo evidencia Paula (2005), é preciso considerar a divisão das atividades dos entes federados, de acordo com a perspectiva do gerencialismo, em atividades exclusivas, e, por isso, não passíveis de serem terceirizadas, como, por exemplo, legislação, regulamentação, fiscalização, formulação e implementação de políticas públicas. E as atividades não-exclusivas, que permitem a terceirização em diferentes graus, que correspondem às atividades de caráter competitivo como, por exemplo, os serviços sociais e as atividades auxiliares como, por exemplo, transporte e serviços técnicos. Porém, todas as atividades precisam de financiamento e, para tanto, a cooperação financeira é fundamental.

No que diz respeito à prestação destes serviços pelos municípios, é preciso ressaltar que é fundamental que as formas de financiamento destas políticas públicas sejam consistentes e coerentes com as reais necessidades dos municípios (CORRALO, 2015), priorizando a eficiência econômica alinhada à prestação dos serviços.

A ideia central é a de que o consumidor/eleitor é quem escolhe, através do voto e no mercado político, a estrutura fiscal, definindo implicitamente a distribuição de encargos e competências entre os níveis de governo, promovendo ao mesmo tempo a descentralização e a eficiência econômica. O mercado político funcionaria como um disciplinador dos governos subnacionais e como um espaço de revelação das preferências do eleitor/contribuinte por meio do voto. A oferta de bens públicos (com definição da distribuição de encargos entre os entes da federação) e o seu financiamento (as competências tributárias) seriam redefinidos, sendo que o eleitor racional tenderia a preferir descentralizá-los ao máximo para efeito de uma melhor fiscalização (VARGAS, 2011, p. 57).

O maior problema está no fato de que ocorreu a descentralização das políticas públicas da União para os estados e municípios, principalmente para estes últimos, mas não houve a repartição das receitas na mesma monta. E, como resultado, tem-se que a ineficiência de muitos municípios

na prestação dos serviços. Neste sentido, Arretche (2002) apresenta que foi a partir da década de 90 que a União conseguiu estabelecer condições institucionais para promover a implementação de programas de transferência das atribuições para os governos locais que, segundo Osborne e Gaebler (1995), são essenciais para a boa prestação dos serviços públicos e para a fiscalização das ações pela sociedade.

Porém, tem-se a necessidade de que haja correspondência entre a distribuição das competências e as receitas públicas, sendo condição *sine qua non* para a efetivação das políticas públicas. Quando não há tal correspondência, há reflexos negativos na autonomia política dos entes federados evidenciando, por exemplo, a dependência financeira de um para com os demais (CORRALO, 2015), como é o caso da maioria dos municípios brasileiros.

Por fim, os incisos II, IV, VIII e IX do artigo 30 da CF/88, dizem em geral das competências residuais dos municípios. São elas: suplantando as lacunas legislativas da União e dos Estados, criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988). Desta forma, evidencia-se que Osborne e Gaebler (1995) estabeleceram a importância de um governo descentralizado para a efetividade de uma administração gerencial, empreendedora e catalisadora de forma a deslocar grande parte das decisões para a ‘periferia’, delegando-as aos clientes, às comunidades e às organizações não-governamentais, de modo a horizontalizar a hierarquia e dar maior autonomia a cada membro. Porém, Paula (2005) destaca que, dentro do modelo da administração pública gerencial, a participação se dá apenas no nível do discurso porque o modelo ainda é centralizador no que se refere aos processos decisórios.

CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo central analisar as contribuições da administração pública gerencial nos processos de execução das competências legislativas municipais e, para tanto, levantou questões referentes às características do gerencialismo, das competências legislativas municipais como também as principais interfaces entre estas duas temáticas.

A partir do que foi exposto é possível dizer que a implementação da administração pública gerencial foi importante para trazer uma nova perspectiva de ação para a gestão pública, principalmente, otimizando suas ações e buscando melhor atender as necessidades dos cidadãos. Porém, considerando que nenhum dos modelos de administração foi efetivamente abandonado tem-se que, a nível municipal, existem diversas aplicações das competências legislativas municipais, nas quais utilizam-se em geral regras da administração gerencialista, mas que ainda encontram barreiras no que diz respeito à sua operacionalização devido à presença da gestão patrimonialista e/ou burocrática na gestão pública.

Neste sentido, o município, ao pautar suas ações sob a ótica da administração pública

gerencialista tem a possibilidade de aumentar a efetividade na prestação dos serviços públicos, atingindo seu objetivo fundamental que é o interesse local. Ao estabelecer metas a serem cumpridas, criando um balanço entre as delimitações constitucionais e o interesse local, o administrador municipal alcança um sistema de funcionamento que se aperfeiçoa com o decurso do tempo, mas principalmente concede ao cidadão um rol de benefícios aos quais ele tem direito. Porém, é preciso ampliar também o repasse de verbas, por exemplo, para que os municípios tenham condição de dar mais efetividade às políticas públicas de interesse da sociedade.

Na teoria, se aplicado em sua totalidade, o texto constitucional elevaria o Estado brasileiro ao mesmo patamar dos estados em que a administração pública gerencialista deu certo como EUA e Inglaterra. Porém, como estabelecido pelo presidente FHC, necessário seria uma mudança cultural do povo brasileiro para desenraizar o patrimonialismo e a burocracia enquanto engessamento da máquina pública para então evoluir-se para um sistema gerencialista mais efetivo. Seria necessária uma reforma cultural que talvez levaria décadas para ser efetivamente implantada para que a administração gerencial pudesse ser efetiva e eficaz no cenário administrativo público brasileiro.

Espera-se que este estudo contribua para a ampliação da discussão acerca da temática das competências legislativas municipais como forma de melhorar sua efetivação por parte dos gestores públicos e, conseqüentemente, trazendo melhores resultados para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: Escola Nacional de Administração (ENAP), 1997.

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito Poder e Opressão**. São Paulo: Alfa-ômega, 1990.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991

ANJOS, Rubya Floriani dos. Estado Federal e repartição das competências tributárias. *In: Conteúdo Jurídico*. Brasília, DF, 2 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.37874&seo=1>>. Acesso em: 25 maio 2017.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 40. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 maio 2017.

BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Moderna Gestão**

Pública: dos Meios aos Resultados, Lisbon: Edição INA-Instituto Nacional de Administração, 2000: 55-72.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto Pereira. Gestão Social: por onde anda o conceito? In FERREIRA, Marco Aurélio Marques; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; GAVA, Rodrigo (org.). **Administração pública, Gestão Social e economia solidária: avanços e desafios**. Viçosa: UFV, 2011

CORRALO, Giovani da Silva. O Estado brasileiro: entre o federalismo fiscal e a autonomia financeira municipal. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 24., 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 259-273.

COSTA, Regina Helena. **Praticabilidade e justiça tributária:** exequibilidade de lei tributária e direitos do contribuinte. São Paulo: Malheiros, 2007.

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti; SILVA, Lindomar Pinto 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.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antonio Ricardo de. Revisitando a administração pública brasileira através dos seus processos de reforma. RCA. **Revista de Controle e Administração**, v. II, p. 111-133, 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FERREIRA, Patrícia Aparecida. **Gestão de políticas públicas:** uma proposta de modelo processual de análise. 2011. 306 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

FREITAS JUNIOR, Dionysio Borges de. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores**. 2009. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

KETTL, Donald F. **The global public management revolution**. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2014

MISOCZKY, Maria Ceci; BORDIN, Ronaldo. **Gestão local em saúde:** práticas e reflexões. Porto Alegre: Dacasa, 2004.

OLIVEIRA, A. B. R. E.; SILVA, U. B. D.; BRUNI, A. L. Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão de custos públicos no Brasil. **Revista de Estudos Contábeis**, Londrina, v. 3, n. 5, p. 63-82, Jul/Dez 2012

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

REZENDE, João Batista. **Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais**: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 2011. 241 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RIBEIRO, Livia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. As reformas da administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; CAPELÃO, Luiz Gonzaga Ferreira. A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 59-77, 2000.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. **Revista Administração Pública** [online]. 2009, vol.43, n.2, p.347-369.

TORRES, Lars Hasselblad. Citizen sourcing in the public interest. **Knowledge Management for Development Journal**, Wageningen, v. 3, n. 1, p. 134-145, 2007

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A administração tributária dos municípios brasileiros**: uma avaliação do desempenho da arrecadação. 2003. 172 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

VARGAS, Neide César. A descentralização e as teorias do federalismo fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 2004. v. 1.

Como citar: BORBA, Érika Loureiro; MENDONÇA, Fabrício Molica de; RODRIGUES Valquíria Marina Santos. Análise das competências legislativas municipais sobre o enfoque da administração pública gerencial. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 3, p. 56-71, dez. 2018. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2018v13n3 p 56. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 01/06/2017

Aprovado em: 21/11/2018