

O que se publica sobre gestão pública local? Classificação e análise da produção científica dos últimos dez anos do EnANPAD a partir dos aspectos metodológicos e de conteúdo

Autoria: Guido Vaz Silva, Daniel Pacheco Lacerda, Marcos Tadeu Cavalcanti da Silva, Heitor Mansur Caulliraux

Resumo

O que se publica sobre gestão municipal no EnANPAD? O presente artigo tem por objetivo expor algumas caracterizações dos aspectos metodológicos e de conteúdo tratados pelo conjunto de publicações geradas nos últimos dez anos nos anais do EnANPAD (2000 a 2009). Para alcançar esse objetivo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica de natureza exploratória a partir de uma abordagem qualitativa e quantitativa. Foram utilizadas palavras-chave para selecionar artigos que abordassem assuntos relacionados à gestão local. Considerou-se também espaço temporal definido para a busca dos elementos para a caracterização. Ao todo foram selecionados e analisados 106 artigos. Essa amostra foi obtida por meio da utilização de palavras-chave para a busca nos títulos dos artigos. Após a definição da amostra, foram realizados dois procedimentos analíticos. Primeiramente foram analisados quais aspectos metodológicos foram utilizados no desenvolvimento dos artigos da amostra. Tal análise foi baseada em um instrumento de coleta para esse fim. Em seguida, realizou-se uma análise quantitativa e qualitativa sobre as palavras mais frequentes na amostra. Os resultados apresentaram estudos concentrados em cidades de alguns estados brasileiros. Outro ponto é o surgimento de algumas tendências na utilização de certas abordagens e procedimentos metodológicos. A técnica categorial da análise de conteúdo produziu um diagrama analítico que possibilitou a observação de que as discussões tem se concentrado em temas ainda distantes das relações entre o poder público local e a sociedade, o cidadão. Observando, por um lado, que autores importantes (Elcock, 2005, Grindle, 2007, Gains, John, & Stoker, 2005, Mophert, 2008; Orr & Vince, 2009, Wallis & Dollery, 2001, Wollmann, 2000) na discussão da gestão local vêm enfatizando teoricamente a necessidade desse estreitamento relacional, percebe-se que os artigos publicados no EnANPAD têm ido nessa direção também, porém com certa timidez. Considera-se então, que essa pesquisa realiza um mapeamento importante para o campo dos estudos em gestão local no país quando avalia o passado recente e traça certas tendências. Ressalta-se, contudo, que outras pesquisas serão necessárias e deverão proceder com processamentos em bases mais robustas de observações e, possivelmente, com outros recortes para que se tenha uma visão mais ampla sobre esse tema. Além disso, o trabalho contribui em direção a construção de uma agenda de pesquisa sobre gestão pública local, em particular, e uma abordagem metodológica para a análise da produção em Administração Pública, em geral.

1. Introdução

O que se publica sobre gestão pública local no Encontro Nacional da ANPAD, na divisão de Administração Pública? Tal questão representa o ponto de partida pelo qual esta pesquisa se desdobrou. Além disso, nessa questão, está explícito o objeto sobre o qual se procurou ampliar o conhecimento da produção científica: a gestão pública local brasileira, a partir de uma perspectiva histórica.

Este interesse encontra ressonância em autores (Elcock, 2005; Grindle, 2008; Mophert, 2008; Vince & Orr, 2009) que argumentam sobre a importância do governo local para o cidadão. Nesse sentido, diversos movimentos de reforma de governos locais em vários países, tais como o Reino Unido, o México, a Alemanha, a Noruega (Elcock, 2005, Gains, Grindle, 2008, John, & Stoker, 2005, Mophert, 2008; Vince & Orr, 2009, Wallis & Dollery, 2001, Wollmann, 2000) têm ocorrido.

Considerável parte das discussões decorre, ainda, do desenvolvimento da perspectiva da *Public Service Orientation (PSO)*. Essa tendência foi derivada das discussões do modelo gerencial (*managerialism*), principalmente do modelo inglês. O PSO enfatiza o debate dos conceitos de *accountability* e de participação dos cidadãos com o binômio justiça/equidade. Nesse sentido Abrucio (1997, p. 28) afirma que “o modelo do PSO foi pensado dentro dos parâmetros do poder local, onde os cidadãos tenderiam a controlar mais a qualidade dos serviços públicos.”. De fato, os principais conceitos da perspectiva da PSO estão presentes nas discussões que defendem a importância da melhoria e reforma dos governos locais. Grindle (2007, p. 7), por exemplo, apresenta seus principais pontos de argumentação sobre a necessidade de um governo local melhor:

- os governos locais se tornaram mais importantes durante um período de duas décadas e meia de descentralização em importantes países;
- a descentralização poderia aumentar a eficiência alocativa submetendo as prioridades de gastos públicos à demanda local;
- informações sobre o desempenho das instituições governamentais estão mais acessíveis aos cidadãos nos sistemas descentralizados. Por conseqüência, os cidadãos estão em melhor posição para fazer pedidos de serviços eficazes e premiar/punir os políticos locais;
- além disso, quando os cidadãos são tributados sobre serviços locais são incentivados a insistir na qualificação dos serviços e manter os funcionários e prestadores de serviço mais responsáveis por suas ações;

Carneiro e Brasil (2007, p. 4) defendem que “(...) a descentralização e o “protagonismo” da esfera local têm enfaticamente comparecido na agenda dos organismos internacionais. No caso do Banco Mundial, dentre outros documentos, o Relatório de Desenvolvimento Mundial 1999/2000 dedica um dos capítulos à discussão do tema”. Carneiro e Brasil (2007, p. 4) complementam que tais organismos apresentam possíveis virtudes da descentralização, tais como: maior responsabilidade, eficiência e *accountability*. Além disso, um melhor desempenho na provisão dos serviços públicos, porém tais vantagens seriam dependentes da forma de administração dos serviços prestados pela esfera local. Requerem, portanto, gestão e governança adequadas, além de algum nível de suporte da esfera central.

Recentemente, uma perspectiva denominada de *public governance* vem sendo enfatizada por organismos internacionais, principalmente europeus, como uma nova abordagem de desenvolvimento baseada na premissa de que a prosperidade econômica não é possível sem o mínimo nível de estabilidade de marcos regulatório e de democracia (Bovaird & Loeffler, 2009).

Essa perspectiva busca ampliar as possibilidades de produção e incremento dos serviços públicos mediante a organização e articulação dos *stakeholders* envolvidos, tais como: cidadãos, organizações comunitárias, ONGs, mídia, agências públicas, entre outros

atores possíveis. Trata-se da visão de uma rede interorganizacional prestando bens e serviços públicos além da prestação tradicionalmente feita pelo aparato estatal. Segundo o Commission of the European Communities (2001), cinco princípios suportam uma boa governança e as mudanças propostas no White Paper da União Europeia: *openness*, participação, *accountability* efetividade e coerência.

Questões como o engajamento dos cidadãos e de outros stakeholders, trabalho participativo, gestão descentralizada, coordenação dessas voltam à tona e estão entre as principais temáticas dessa perspectiva (Bovaird & Loeffler, 2009). O fato é que essa perspectiva é discutida, majoritariamente, para governos locais.

É diante dessas evidências de relevância que a presente pesquisa objetiva apresentar a forma (aspectos metodológicos) e o conteúdo sobre as pesquisas em gestão pública local no EnANPAD na última década. Inicialmente, o tema será situado em termos do referencial teórico que embasou a abordagem metodológica. Em seguida, serão expostos os procedimentos metodológicos, propriamente ditos, que operacionalizaram a pesquisa sobre os artigos. Por fim, serão apresentados os resultados dessa revisão histórica e como os resultados dialogam e criam possibilidades para avançar em busca de uma agenda de pesquisa sobre a gestão pública local brasileira.

2. Referencial Teórico

A ciência pode ser entendida como conjunto de esforços para compreender, explicar ou descrever racionalmente fenômenos frente aos quais a humanidade se defronta. O método científico é o sustentáculo da produção de conhecimento científico (Carvalho, 2005, Köche, 2006, Popper, 2006). Conforme Andery *et al.* (2004), “o método científico é um conjunto de concepções sobre o homem, a natureza e o próprio conhecimento, que sustentam um conjunto de regras de ação, de procedimentos, prescritos para se construir o conhecimento científico”.

Entretanto, existe uma gama variada de procedimentos e técnicas que podem compor o método científico utilizado. Esta variedade proporciona debate antigo sobre a melhoria da combinação entre as características do fenômeno a ser entendido e a abordagem metodológica a ser aplicada sobre ele (Andery *et al.*, 2004, Bardin, 2008, Carvalho, 2005, Köche, 2006, Popper, 2006, Vergara, 2010).

Nesse sentido, esta pesquisa busca identificar quais procedimentos metodológicos foram utilizados para discutir o tema “gestão pública municipal” no horizonte temporal estipulado. Para tal, foram definidos critérios de análise no intuito de classificar os aspectos metodológicos presentes nos artigos. Tais critérios foram adaptados do estudo de Lacerda *et al.* (2007) que desenvolveu um instrumento baseado em expressivos autores da metodologia da pesquisa em estudo análogo para a área de operações.

Em seguida, baseado em Bardin (2008), realizou-se análise de conteúdo dos textos selecionados. A técnica categorial foi o principal instrumento aplicado para compreensão mais específica dos artigos.

A seguir, são apresentadas detalhadamente as etapas que compuseram as duas análises e, ao final do texto, as mesmas são discutidas especificamente e de forma cruzada.

3. Procedimentos Metodológicos

Essa pesquisa pode ser caracterizada como uma pesquisa exploratória e, em termos de natureza, como uma pesquisa básica. Sobre a abordagem utilizada, ela se apresenta como quantitativa e qualitativa porque utiliza certas medições sobre o objeto, segundo os critérios estabelecidos, para promover as análises apresentadas e, utiliza-se, também, de interpretações qualitativas mediante a análise das categorias que emergiram e possibilitaram o dimensionamento e explicitação dos significados contidos no conjunto de artigos processados.

O método utilizado para a formação das conclusões foi de caráter indutivo, pois parte-se das observações realizadas sem a formação de hipóteses prévias ou construções lógicas a partir da Teoria. Em termos de procedimentos técnicos, utilizou a pesquisa bibliográfica através de buscas nos anais do EnANPAD de 2000 a 2009. A Figura 1 apresenta de forma geral o método de trabalho utilizado para o desenvolvimento dessa pesquisa.

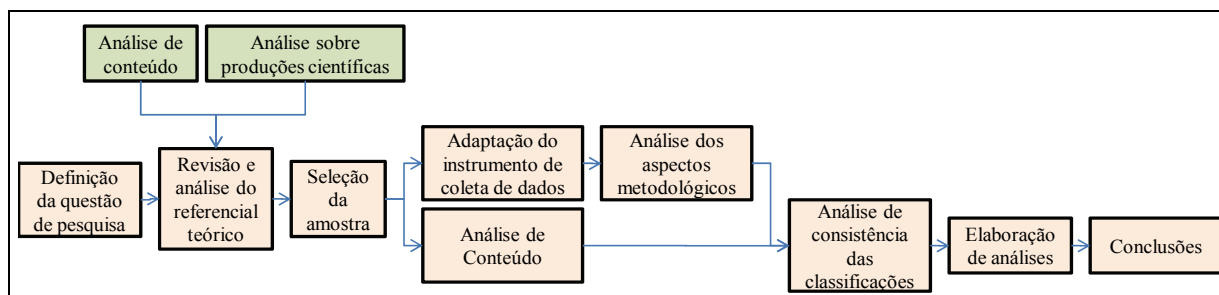


Figura 1 – Método de trabalho.

Fonte: Os autores (2011)

A etapa de seleção da amostra consistiu na definição de palavras-chave para a busca de artigos nos anais do EnANPAD entre os anos 2000 e 2009. A busca foi realizada nos títulos das publicações utilizando-se as entradas: “cidade*”; “municip*”; “prefeitura” e “urban*”. Os asteriscos significam que se respeitou os radicais dos termos utilizados na busca. Dessa busca resultaram 106 artigos analisados, conforme a distribuição temporal na Tabela 1.

Tabela 1:

Distribuição temporal dos artigos selecionados.

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Qtd de artigos	3	6	2	9	15	8	13	19	19	12	106

Fonte: Os autores (2011).

Em seguida, foram realizadas, paralelamente, dois procedimentos sobre a amostra selecionada. O primeiro procedimento pretendia obter visões sobre os aspectos metodológicos que embasaram essa produção científica. Cabe salientar que, metodologicamente, os autores controlaram as dificuldades de classificação com três rodadas de classificação feitas por três diferentes pesquisadores e a busca de consenso entre eles quando observada alguma divergência.

O segundo procedimento teve o foco na compreensão do conteúdo dessas pesquisas. A seguir são apresentados os procedimentos técnicos sobre os aspectos metodológicos. Em seguida, se evidencia os procedimentos adotados para o estudo dos aspectos relacionados ao conteúdo.

3.1 Procedimentos técnicos sobre os aspectos metodológicos utilizados

Durante essa análise, o objetivo foi explicitar como o conjunto dos 106 artigos se conforma nos aspectos metodológicos selecionados para análise nesse trabalho. Para tal, a pesquisa adaptou o instrumento de coleta de dados utilizado por Lacerda *et al.* (2007), que o utilizou para a análise histórica de publicações na área de operações.

Perspectiva	Critérios de Análise	Tipos de Resposta
Informações Gerais	Nome do artigo	Título do trabalho
	Ano	Ano analisado
	Autores	Quantidade de Autores no Trabalho
	Estado	estado federativo objeto de estudo
	Região	região objeto de estudo

Perspectiva	Crítérios de Análise	Tipos de Resposta
Design da pesquisa	Natureza	Básica ou Aplicada
	Abordagem	Qualitativa ou Quantitativa
	Objetivo do estudo	Exploratória, Descritiva ou Explicativa
	Método Científico	Dedutivo, Indutivo, Hipotético-Dedutivo
	Procedimentos Técnicos	Bibliográfica, Documental, Experimental, Levantamento (Survey), Estudo de Caso, Pesquisa-Ação, Pesquisa Participante
	Clareza da Questão Pesquisada?	Sim ou Não
Coleta de dados	Deixa claro processo de coleta de dados?	Sim ou Não
	Seleção da Amostra	Conveniência, Amostra Aleatória, População, Quota ou Não Especificado
	Entrevista	Sim ou Não
	Questionário	Sim ou Não
	Documentação	Sim ou Não
Análise dos dados	Análise de Série de Tempo	Sim ou Não
	Deixa Claro Processo de Análise de Dados?	Sim ou Não

Figura 2 – Critérios para análise dos aspectos metodológicos.

Fonte: Adaptado de Lacerda *et al.* (2007)

Em seguida se evidencia os procedimentos técnicos utilizados para caracterizar o conteúdo dos artigos. Esses procedimentos fundamentaram as análises apresentadas a seguir.

3.2 Procedimentos técnicos sobre o conteúdo

A análise frequencial foi a primeira técnica utilizada para a análise de conteúdo. Durante esse processo foi necessário o apoio do *software Atlas.ti 5.0*. Esta ferramenta possui uma função (*word cruncher*) que gera a contagem das palavras (termos) mais frequentes em todos os textos dos artigos simultaneamente. Antes do início da contagem foram adotados alguns critérios de seleção, tais como:

- excluir da contagem todo tipo de sinais de pontuação (por exemplo, “.”; “?”; “:”; etc...); as preposições e os pronomes pessoais, possessivos, demonstrativos, indefinidos, interrogativos e relativos;

- sobre essa listagem inicial foi realizada um tratamento para a ponderação da frequência, presente na Figura 3. Essa ponderação considerou a frequência absoluta da palavra nos textos e a quantidade de textos na qual ele está presente. Dessa maneira, se procurou reduzir algum tipo de viés na análise. Assim a quantidade de documentos em que o termo foi encontrado é utilizada como um moderador da frequência final.

$$Ff_i^n = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k \text{Termo}_{i,j} \times \frac{\sum_{j=1}^k \text{Presença do Termo}_{i,j}}{\text{Amostra Total}}$$

Figura 3 – Equação de ponderação das frequências observadas.

Fonte: os autores (2011).

Onde:

Ff (i→): Frequência final do termo “i” até o enésimo (n) termo.

Termo_{i,j}: É somatório do termo “i” no até o enésimo termo no documento “j” até o enésimo (k) documento.

Presença do Termo_{i,j}: É o somatório das presenças (presente ou ausente) do termo “i” no document “k”

Amostra Total: É a amostra total utilizada para a análise.

Dessa classificação inicial, os 100 termos com maior frequência final foram lidos e procedidos de análise interpretativa de pertinência para a discussão. A partir dessa análise se procedeu a exclusão dos termos presentes na Figura 4.

Termos excluídos
pública - público - públicos - existência - pesquisa - estudo - parte - rio - melhor - brasil - número - nível - janeiro - deve - sentido - nova - período - questão- própria - exemplo - diferentes - papel - tabela - gente - conjunto - aumento - possível - fato - média -duas - fonte - tempo - menos - principais - fundamental - disponível - portanto - principalmente - lado - tipo - estudos - desse - importante - sob - busca- apesar - medida - valor- ter - primeiro - criação -valores - brasileiro - ponto - dentro - elaboração - meio - base - análise - modelo - atividades - construção - variáveis – capita

Figura 4 – Evidenciação dos termos excluídos.

Fonte: os autores (2011).

Após a finalização da análise frequencial ponderada, procedeu-se a organização da codificação dos 100 primeiros termos. Segundo Bardin (2008, p. 129), a codificação corresponde a “uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos de um texto, transformação essa que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão; suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto.”

Ainda, conforme Bardin (2008) são necessárias três decisões para a organização da codificação: o recorte, a enumeração e a classificação. O recorte é a opção sobre que unidade de registro será utilizada, a presente pesquisa utiliza a palavra. A enumeração é o modo de contagem da unidade de registro, utiliza-se aqui a frequência ponderada. A classificação e a agregação tratam da decisão sobre categorias nos textos (Bardin, 2008).

Sobre a categorização de um texto, Bardin (2008) defende o desmembramento do texto em unidades (categorias), segundo agrupamentos lógicos, que se caracteriza por um processo estruturalista que classifica os elementos, segundo a investigação sobre o que cada um deles tem em comum. Utilizou-se, nesse caso, o critério léxico para a categorização apresentada, que “trata da classificação de palavras segundo o seu sentido, com emparelhamento dos sinônimos e dos sentidos próximos” (Bardin, p. 146, 2008). Portanto, os termos (palavras) que emergiram da análise frequencial final foram analisados e agrupados em categorias. A Figura 5 apresenta as categorias que emergiram da análise, os termos (palavras) que as compõem e suas definições:

Categorias	Termos	Definições
O local	munic* local locais setor* área* condiç* capacidade problema* descentralização necessidade* economia estrutural contexto aspecto* regi* espaço	Abriga o conjunto de termos que trazem as discussões dos artigos para o espaço local. Espaço esse onde as relações contidas nos artigos se desenvolvem.
Sociedade local	populaç* comunidade grup* pessoa* renda sociedade vida civil	Compreende o conjunto de termos que representa as pessoas que recebem as ações públicas no nível local.
Funções públicas locais	socia* educa* trabalho saúde fiscal* serviç* desenvolvimento ambiente função cultural função implementaç* aç*	É composta do conjunto de palavras que significam as entregas realizadas pelo poder público local à sociedade local.
Gestão pública local	avaliaç* produção gasto* contas mudança* função sistema avaliaç* controle* eficiênci* gest* indicad* informa* objetiv* planejamento política* process* programa* proj* recurs* resultado* orçamento*	Trata-se do agrupamento que traduz os esforços do poder público local para planejar, organizar, dirigir e controlar os esforços de entrega de serviços públicos à sociedade local.
Poder público	govern* instituiç* lei poder secretaria prefeitura responsabilidade* administraç* org	Agrupar termos que delimitam o poder governamental do espaço local.

local	anizaç*	
Outras esferas de poder	estado*/federa*/nacional/constituição	Agrupa termos que se referem a outros poderes governamentais além do espaço local, e que se relacionam com ele.
As relações	acordo* democr* particip* relaç*	Trata-se do agrupamento dos termos que qualificam, principalmente, as relações entre o poder público municipal e a sociedade local

Figura 5 – As categorias, seus termos e definições.

Fonte: Os autores (2011)

Na sequência são evidenciados os resultados encontrados na pesquisa. As análises e discussões são realizadas durante a apresentação dos resultados. Por fim, as principais conclusões, limitações do estudo e sugestões para pesquisa futuras são tecidas.

4. Resultados da pesquisa

A seguir, são apresentados os dados analisados referentes aos aspectos metodológicos. Em seguida, são apresentados e discutidos os aspectos relativos aos conteúdos da amostra.

4.1 Análises sobre os aspectos metodológicos utilizados

Os dados coletados sobre a forma como a publicação sobre o tema gestão pública local tem se desenvolvido geraram uma gama de possibilidades de cruzamento de dados. A seguir estão expostos cruzamentos mais significativos.

Tabela 2:

Distribuição temporal dos artigos selecionados. Fonte: Os autores (2011).

Região	Estado	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sudeste	MG	-	-	-	-	7,14%	7,14%	21,43%	35,71%	28,57%
	SP	-	-	7,69%	23,08%	15,38%	15,38%	15,38%	15,38%	7,69%
	RJ	-	-	9,09%	9,09%	9,09%	9,09%	9,09%	36,36%	18,18%
	ES	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sudeste Total		-	-	5,13%	10,26%	10,26%	12,82%	15,38%	28,21%	17,95%
Sul	SC	-	-	-	28,57%	14,29%	28,57%	14,29%	-	14,29%
	PR	-	-	25,00%	50,00%	-	-	-	-	25,00%
	RS	-	-	33,33%	-	-	33,33%	-	33,33%	-
Sul Total		-	-	14,29%	28,57%	7,14%	21,43%	7,14%	7,14%	14,29%
Nordeste	BA	16,67%	33,33%	-	-	-	33,33%	-	16,67%	-
	PE	-	-	-	20,00%	20,00%	-	60,00%	-	-
	CE	-	-	-	-	-	-	100,00%	-	-
	RN	-	-	100,00%	-	-	-	-	-	-
Nordeste Total		7,14%	14,29%	7,14%	7,14%	7,14%	14,29%	35,71%	7,14%	-
Centro-Oeste	MS	-	-	-	50,00%	-	-	50,00%	-	-
	GO	-	-	-	50,00%	-	50,00%	-	-	-
Centro-Oeste Total		-	-	-	50,00%	-	25,00%	25,00%	-	-
Norte	PB	-	-	-	-	-	-	100,00%	-	-
	MA	-	-	-	-	-	-	-	100,00%	-
Norte Total		-	-	-	-	-	-	50,00%	50,00%	-
Total geral		1,37%	2,74%	6,85%	15,07%	8,22%	15,07%	19,18%	19,18%	12,33%

Pode-se verificar pela análise da Tabela 2 que a maioria dos artigos, nos últimos dez anos está concentrada na principal região econômica brasileira, o Sudeste. Portanto, é possível perceber que os três principais estados, sob a perspectiva econômica, são os mais estudados. As regiões Sul e Nordeste aparecem na segunda e na terceira posição, respectivamente. Um fato que chama atenção é a quantidade bastante reduzida de trabalhos a respeito das regiões Norte e, principalmente, Centro-Oeste. Ou seja, pode-se notar que nos últimos dez anos de estudos sobre a problemática da gestão pública local, pouco tem se debatido sobre essas duas regiões. Diversos fatores podem causar para essa concentração, como o desenvolvimento econômico das principais regiões abordadas, a concentração populacional e industrial desses estados ou a existência de núcleos de pesquisa em administração pública, porém esta questão mereceria um aprofundamento para possibilitar conclusões robustas.

A partir da Tabela 3, pode-se fazer uma análise sobre a abordagem da pesquisa realizada. Verifica-se que ao longo dos dez anos a maioria absoluta dos artigos selecionados desenvolve pesquisas de cunho qualitativo, se comparada com a abordagem quantitativa e quantitativo-qualitativa. Pode-se verificar, ainda, uma tendência com relação à abordagem dos artigos ao longo do tempo. Ou seja, verifica-se que desde o início do período analisado, a abordagem qualitativa predomina, no entanto, existe uma clara tendência de mudança quanto à abordagem, tendo o método quantitativo ganhado importância nos últimos anos.

Tabela 3:
Análise da abordagem da pesquisa.

Ano	qualitativo	quantitativo	quantitativo-qualitativo	Total geral
2000	100,00%	-	-	100%
2001	83,33%	16,67%	-	100%
2002	50,00%	-	50,00%	100%
2003	88,89%	11,11%	-	100%
2004	60,00%	20,00%	20,00%	100%
2005	50,00%	37,50%	12,50%	100%
2006	61,54%	38,46%	-	100%
2007	52,63%	42,11%	5,26%	100%
2008	78,95%	21,05%	-	100%
2009	16,67%	83,33%	-	100%
Total geral	61,32%	33,02%	5,66%	100%

Fonte: Os autores. (2011).

A partir da Figura 6, pode-se verificar que os objetivos dos estudos relacionados com a gestão pública municipal, nos últimos dez anos, apresentam uma tendência de substituição da pesquisa exploratória pela pesquisa descritiva.

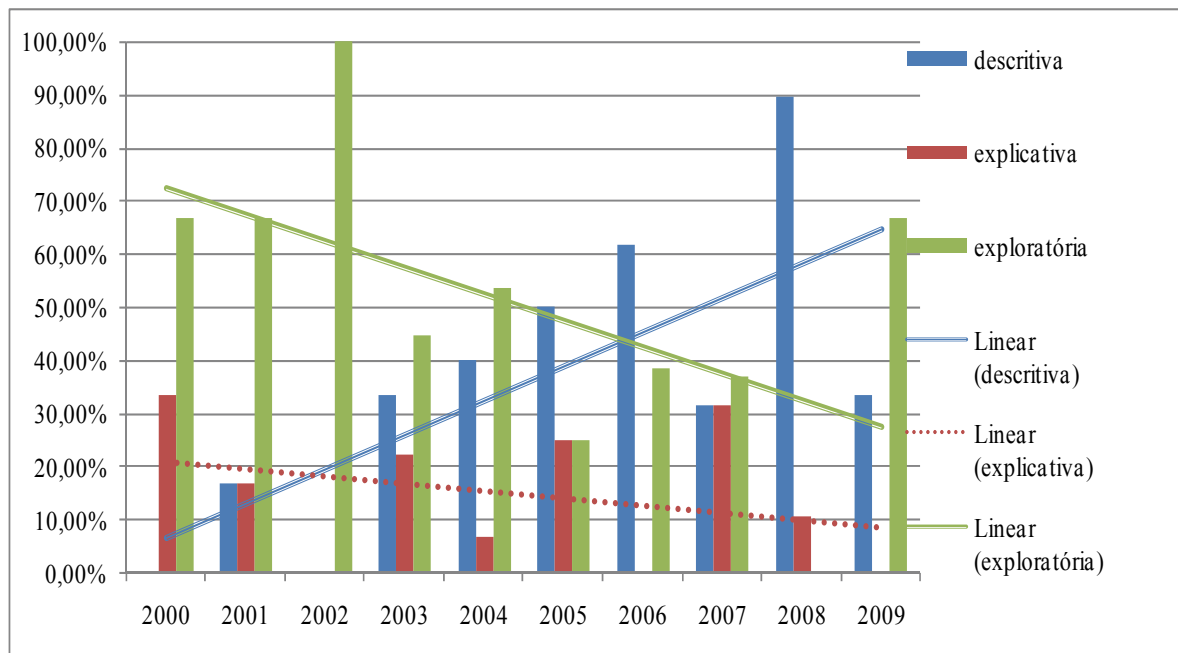


Figura 6 – Relação percentual do tipo de objetivo do estudo dos artigos ao longo do tempo.

Fonte: Os autores. (2011)

De acordo com a Figura 7, pode-se perceber que a maioria absoluta dos artigos do início da década analisada utilizam o procedimento bibliográfico. A partir do ano de 2003, é possível verificar que outros procedimentos como estudos de caso e métodos quantitativos-matemáticos começam a obter destaque. Um ponto importante é o crescimento significativo da utilização de procedimentos quantitativo-matemáticos a partir de 2005. Vale destacar, ainda, que existem artigos que utilizam mais de um procedimento, o que dificultou significativamente a classificação desenvolvida. No entanto, foi feita uma tentativa de classificar o procedimento predominante. Tal informação combinada com a contida na Figura 6 demonstra que existe uma tendência por aplicação de técnicas que concedem maior capacidade descritiva e, quiçá, explicativa em alguns casos.

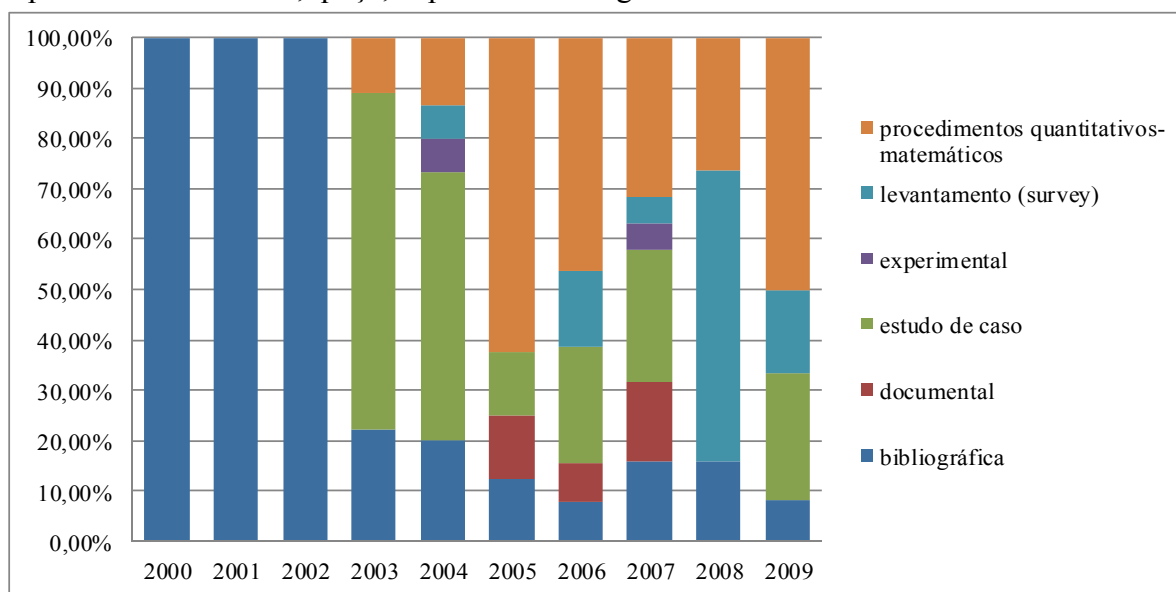


Figura 7 – Relação percentual dos procedimentos técnicos utilizados nos artigos ao longo do tempo.

Fonte: Os autores. (2011)

De acordo com a Tabela 4, pode-se perceber que a maioria dos artigos analisados não especifica claramente de que modo fez a seleção da amostra, principalmente até o ano de 2004, época essa que a maior parte das abordagens desenvolvida era qualitativa. Outro ponto a ser enfatizado é que grande parte dos artigos realiza a seleção da amostra através da conveniência.

Tal fato merece atenção, pois para que a tendência de aumento das técnicas quantitativas e de estudos de casos, percebida nas Figuras 6 e 7, gere pesquisas com cada vez mais capacidade explicativa e propositiva é necessária muita atenção nas etapas de limitação do objeto e seleção da amostra. Tais etapas precisam gerar amostras e casos mais representativos para que as pesquisas adquiram maior capacidade descritiva e explicativa tal como os linhas de tendência dos gráficos anteriores demonstram ser esperado.

Tabela 4:

Análise da seleção de amostra

Ano	acessibilidade	amostra aleatória	conveniência	não especificada	população	Total geral
2000	-	-	33,33%	66,67%	-	100%
2001	-	-	50,00%	50,00%	-	100%
2002	-	-	50,00%	-	50,00%	100%
2003	-	-	11,11%	88,89%	-	100%
2004	6,67%	-	26,67%	66,67%	-	100%
2005	-	12,50%	62,50%	12,50%	12,50%	100%
2006	-	7,69%	69,23%	7,69%	15,38%	100%
2007	-	-	36,84%	52,63%	10,53%	100%
2008	-	-	31,58%	63,16%	5,26%	100%
2009	-	8,33%	58,33%	25,00%	8,33%	100%
Total geral	0,94%	2,83%	41,51%	47,17%	7,55%	100%

Fonte: Os autores. (2011)

A partir da Tabela 5 é possível verificar que o percentual de utilização de entrevistas e questionários nos artigos, nesses últimos dez anos, tem sido pequena. No entanto, é possível verificar que esse quadro parece estar se modificando, pois, a partir do ano de 2006, verifica-se que os artigos vêm utilizando com maior frequência estes métodos em detrimento de pesquisas baseadas em dados primários ou fontes documentais. Logo, percebe-se um indício de mudança do conjunto de técnicas de pesquisas utilizado nos anos mais recentes que, concomitantemente, estão caminhando na mesma direção da tendência observada para os tipos de pesquisa adotados.

Tabela 5:
Análise da utilização de entrevistas e questionários

Ano	Entrevista		Questionário	
	não	sim	não	sim
2000	100,00%	-	100,00%	-
2001	83,33%	16,67%	100,00%	-
2002	100,00%	-	50,00%	50,00%
2003	88,89%	11,11%	88,89%	11,11%
2004	73,33%	26,67%	80,00%	20,00%
2005	100,00%	-	100,00%	-
2006	76,92%	23,08%	76,92%	23,08%
2007	94,74%	5,26%	89,47%	10,53%
2008	84,21%	15,79%	89,47%	10,53%
2009	83,33%	16,67%	83,33%	16,67%

Fonte: Os autores. (2011)

A seguir serão evidenciados os resultados encontrados em relação ao conteúdo dos artigos. Na sequência, as conclusões são formalizadas.

4.2 Resultados oriundos da análise de conteúdo

Mediante a análise frequencial ponderada das palavras (termos) foi possível observar como as categorias estiveram presentes nos artigos ao longo da década. A Figura 8 apresenta a distribuição percentual temporal da quantificação das palavras por categoria. O gráfico é composto com a categoria mais frequente durante a década na base das barras (gestão pública local) e segue decrescentemente até a menos frequente (outras esferas de poder), que se encontra no topo da barra. Percebe-se ainda, na Figura 8 que a categoria mais frequente também apresenta crescimento percentual ao longo dos anos, pois obteve frequências de seus termos de 23% em 2000 e 33% em 2009.

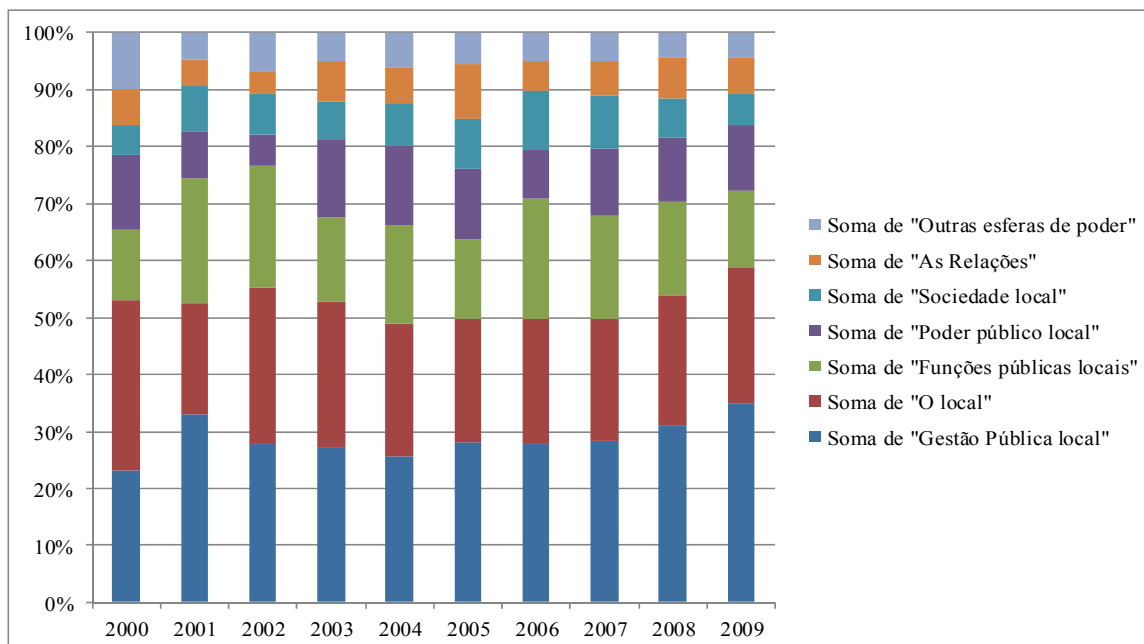


Figura 8 – Distribuição percentual temporal da frequência de termos por categoria
Fonte: Os autores (2011)

O presente artigo procurou, ainda, discutir como tais categorias tendem a se relacionar. Nesse sentido, foi analisada a existência de relações entre as categorias que pudessem gerar

uma visão estrutural sintética do conjunto de artigos lidos e quantificados. Segundo Bardin (2008, p. 204), trata-se de uma análise estrutural do discurso, possível após o agrupamento em categorias. O presente artigo pretende com essa representação apenas explicitar como a análise de conteúdo processada pelo critério léxico sintetiza o conjunto de 106 artigos produzidos sobre gestão pública local nessa última década no EnANPAD.

A Figura 9 representa então uma síntese geral do conjunto de textos selecionados por meio das palavras-chave. Ou seja, essas relações estão presentes na amostra estudada. Porém, é importante salientar e aprofundar a discussão sobre o peso de cada categoria nessa amostra.

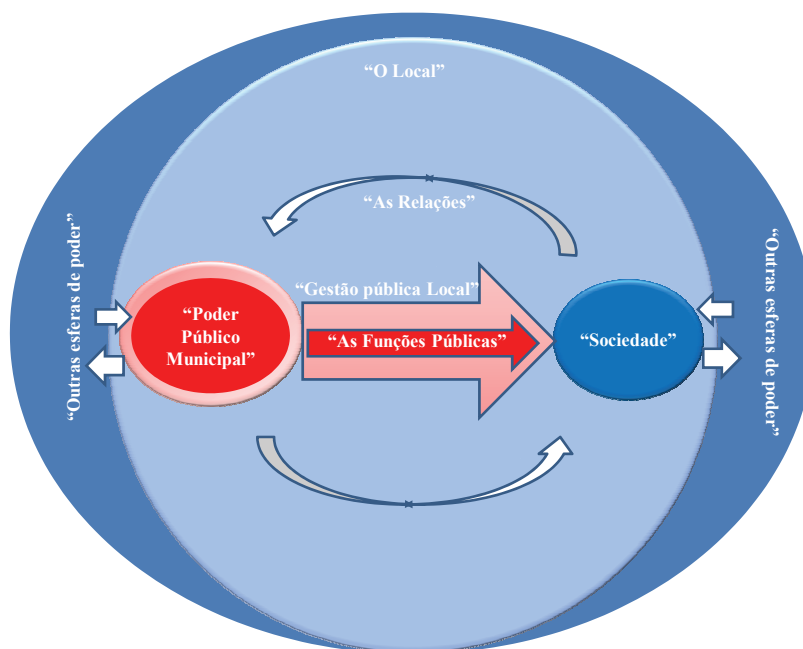


Figura 9 – Representação gráfica da organização dos temas tratados sobre gestão pública municipal

Fonte: Os autores. (2011)

Contudo, a Tabela 6 explicita que há heterogeneidade entre as categorias. O baixo percentual de ocorrência das categorias “Sociedade local” e “As Relações”, 7,71% e 6,43% respectivamente, conotam que os artigos ainda estão discutindo a gestão pública local sem um maior aprofundamento da participação cidadã. Consequentemente, temas como “governança local”, “coprodução de serviços” ou “orçamentos integrados na prestação de serviços” (Bovaird, 2007, Bovaird & Loeffler, 2011) que estão recentemente sendo debatidos nos principais periódicos internacionais no assunto, “Local Government Studies” e “Public Administration Review”, não foram objeto de análise nessa década. São exceções o artigo “Governança Urbana e Participação Pública” (Frey, 2004) e Governança Municipal e Gestão Social do Desenvolvimento Local: Estudo de Caso de uma Rede Organizacional de Produção Artesanal Têxtil (Silva & Brasil, 2008). Tal indício já havia aparecido na análise de aspectos metodológicos quando foi percebido pouco aparecimento da utilização questionários e do desenvolvimento de entrevistas.

Percebe-se, ainda, que as pesquisas estão distantes da utilização de métodos inovadores que consigam discutir a efetividade das ações públicas no âmbito local. Ou seja, questões centrais atualmente em alguns países, reconhecidamente no Reino Unido, como a elaboração (participativa ou não) de *outcomes* dos serviços públicos, o aproximação dos *outputs* das agências internas ou de contratos terceirizados com os *outcomes* intencionados, entre outros temas que discutem o valor do benefício desejado pela sociedade frente a bens e serviços públicos não foram encontrados na amostra.

De certo modo, os altos percentuais das categorias “Gestão pública local” e “Funções públicas locais” demonstram que o agir do poder público local é debatido nos textos, todavia emergiu da análise uma carência de investigação sobre o retorno, a participação, o *accountability* que deveria estar aumentando cada vez mais na sociedade civil brasileira. Conforme apresentado no referencial teórico, há proposições teóricas que apontam para a necessidade da criação de condições que aumentem tais fatores. Principalmente, o *PSO* correlaciona, conceitualmente, esse aumento com o aumento do desempenho de serviços públicos. Tais fatores estão representados pelas setas brancas curvilíneas da Figura 9 e denotam a comunicação no sentido “Sociedade local” para o “Governo Local” e vice-versa. Ou seja, denotam as relações recíprocas de engajamento e controle social.

Tabela 6:
Frequência total das categorias ao longo da década

Categorias	Frequência Total (2000 a 2009)	%
"Gestão Pública local"	22.147	29,12%
"O local"	17.530	23,05%
"Outras esferas de poder"	3.994	5,25%
"Poder público local"	8.782	11,55%
"Funções públicas locais"	12.856	16,90%
"As Relações"	4.891	6,43%
"Sociedade local"	5.866	7,71%
Total	76.066	100%

Fonte: Os autores (2011)

Complementando essa visão com uma análise dos títulos dos artigos, percebe-se que as palavras “participação”, “transparência” e “*accountability*” aparecem em apenas 11 artigos da amostra. Esta frequência é recente, pois o primeiro artigo da década com essas palavras no título ocorreu em 2004. Deve-se ressaltar que tal produção tende aumentar devido à criação do tema “Transparência, controle, *accountability*, responsabilidade fiscal” na edição de 2009 do EnANPAD, logo artigos do tipo de “*A Sociedade Civil e Sua Participação no Processo de Desenvolvimento Local em um Município do Estado da Bahia*” (Pinto, 2006), “*Poder Local no Brasil: o Papel do Estado e a Participação da Sociedade Civil na Gestão Municipal*” (Secchin & Caliman, 2008) e “*Índice de Transparência Fiscal das Contas Públicas dos Municípios obtidos em Meios Eletrônicos de Acesso Público*” (Paiva & Zuccolotto, 2009) tendem a se tornar mais frequentes nas próximas edições do Congresso. A inclusão desse tema no Congresso demonstra posição temática ativa do evento que “puxa” a produção acadêmica nacional para questões enfatizadas nas tendências teóricas internacionais atuais.

Outra consideração importante a ser feita é a que aborda os temas de gestão mais tratados pelos 106 artigos sob uma análise de seus títulos e resumos. Do total da amostra, 45 (42, 5%) apresentam uma aproximação com algum tema de gestão. Sendo os principais: Gestão financeiro-orçamentária (dez artigos), Gestão de indicadores (dez artigos), Gestão tributária (seis artigos), Tecnologia da informação e Planejamento estratégico (cinco artigos). Logo, isso demonstra que esses são os temas mais investigados nacionalmente na busca do aumento da eficiência, eficácia e efetividade do setor público, aumento tão preconizado pelos princípios das vertentes teóricas da *New Public Management* e suas correlatas.

5. Conclusões

É importante ressaltar que os resultados desse trabalho se referem sempre à amostra coletada, ou seja, aos 106 artigos selecionados. Portanto, não há nenhuma generalização para a população de artigos científicos sobre gestão local produzida no Brasil. Cabe apontar a arbitrariedade de algumas decisões como outro limitador do trabalho. Tanto para os critérios utilizados para a análise dos procedimentos metodológicos, quanto pelas palavras excluídas da lista final de termos e agrupamentos para a categorização da análise de conteúdo, as escolhas foram deliberadas pelos pesquisadores.

Contudo, para tais escolhas houve preocupação e rigor na consulta de alguns dos principais autores no campo da metodologia da pesquisa e da análise de conteúdo (Andery *et al.* 2004, Amaratunga *et al.*, 2002, Bardin, 2008, Carvalho, 2005, Gil, 1999, Silva & Menezes, 2001, Dubé & Paré, 2003, Mangan, Lalwani & Gardner, 2004, Popper, 2006) visando à mitigação dessas questões e garantia de possível replicação em outras análises.

Apesar das restrições apresentadas e diante das análises expostas foi possível explorar o conjunto de conhecimento presente nos artigos publicados pelo EnANPAD nesta última década. Considera-se relevante esse tipo de mapeamento visando auxiliar aos pesquisadores interessados por tal tema e produzir insumos no sentido de contribuir para uma agenda de pesquisa em gestão local no Brasil.

Nesse sentido, foi possível perceber que sobre o espaço local ainda há pouco foco no cidadão enquanto participante mais ativo do conjunto de decisões do Poder Público Local. Temas mais antigos como orçamento e planejamento público continuam presentes, porém não se constata o surgimento de casos inovadores que fomentem a aproximação entre os *stakeholders*. Tal fato pode ser causado tanto pela pouca presença de métodos de pesquisa que investiguem empiricamente este aspecto, conforme demonstrado por este trabalho (Figuras 6 e 7 e Tabelas 4 e 5), quanto pela ausência de trabalhos teóricos propondo abordagens e métodos que possam ser adotados pelos governos locais.

Foi possível perceber certa instabilidade na utilização dos métodos durante os anos, porém foi constatada uma tendência de aumento de pesquisas mais descritivas e menos exploratórias. O método do Estudo de Caso forneceu interessante capacidade explicativa em alguns artigos, porém poucos.

É importante salientar, ainda, que a quantidade analisada (106 artigos) representa, em torno, de 12 % do total das publicações feitas nas áreas temáticas da Administração Pública na década. Logo, combinando as ilações acima com este baixo percentual frente ao total de publicações sobre gestão pública, sugere-se uma reflexão sobre a necessidade de criação de um espaço específico para a discussão da gestão local mediante a criação de um tema específico ou outra forma que fomente a pesquisa sobre esse objeto.

Observam-se, também, alguns desdobramentos possíveis desse trabalho. Primeiramente, o aumento da amostra para outras publicações nacionais e internacionais visando explorar e entender como o conhecimento sobre a gestão pública local tem se desenvolvido em outros centros científicos além do EnANPAD. Outra possibilidade é incorporação de outros critérios de análise para o processamento técnico dos aspectos metodológicos e para a análise de conteúdo, obtida através de mais revisão teórica do tema Metodologia da Pesquisa e aprofundamento das possibilidades de automação que *softwares* de análise léxica (*Atlas.ti*, *SPHINX*, entre outros) podem operacionalizar. Por último, sugere-se uma análise de conteúdo mais profunda e interpretativa que amplie a unidade de análise da palavra para o tema (BARDIN, 2008).

Referências

- Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública - um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, 10, p. 52.
- Amaratunga, D., Baldry, D., Sarshar, M. & Newton, R. (2002). Quantitative and Qualitative research the built environment: application of “mixed” research approach. *Work Study*, 51(1), 17-31.
- Andery, M. A., Micheletto, N., Sérgio, T. M. P., Rubano, D. R., Moroz Pereira, M. E., Gioia, S. C., Gianfaldoni, M., Savioli, M. R. & Zanotto M. L. (2004). *Para compreender a ciência: uma perspectiva histórica*. Rio de Janeiro: Editora EDUC.
- Bardin, L. (2008). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bovaird T. & Loeffler E (2009) *Public Management and Governance*. (2ª ed.). London: Routledge
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: user and community co-production of public services, *Public Administration Review*, vol 67, no 5, pp 846–860.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2011) From Engagement to Co-production: How Users and Communities Contribute to Public Services. In Brandsen, T. & Pestoff V. (Eds) *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. London: Routledge.
- Carneiro, R., Brasil, F. de P. D. (2007). Descentralização e Gestão Local: uma Análise do Desenho e Implementação do Programa SOMMA em Municípios Mineiros. Anais do XXXI EnANPAD, Rio de Janeiro.
- Carvalho, M. C. M. (Org.) n/a et al. (2005). *Construindo o saber: Metodologia Científica – Fundamentos e Técnicas*. São Paulo: Editora Papirus.
- Commission of the European Communities (2001). *White Paper on European Governance*. Brussels: European Commission.
- Dubé, L. & Paré, G., (2003). Rigor in Information Systems Positivist Case Research: Current Practices, Trends and Recommendations. *MIS Quarterly*, 27 (4), 597-635.
- Elcock, H. (2005). *Local Government* (3ª ed.). New York: Routledge.
- Frey, K. (2004) Governança Urbana e Participação Pública. *Anais do XXVIII EnANPAD, Curitiba*.
- Gains, F., John, P. C., & Stoker, G. (2005). Path dependency and the reform of english local government. *Public Administration*, 83(1), 25-45.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- Grindle, M. S. (2007). *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Köche, J. C. (2006) Fundamentos de Metodologia Científica. Petrópolis: Editora Vozes
- Lacerda, D. P., Silva, E. R. da, Navarro, L., Oliveira, N. & Caulliraux, H. M. (2007). Algumas caracterizações dos aspectos metodológicos na área de Operações: Uma análise a partir de periódicos nacionais e internacionais. *Anais do XXXI EnANPAD*. Rio de Janeiro.
- Mangan, J., Lalwani, C. & Gardner, B., (2004). Combining quantitative and qualitative methodologies in logistics research. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 34 (7), 565-578.
- Morphet, J. (2008). *Modern Local Government*. London: Sage Publications.
- Orr, K., & Vince, R. (2009). Traditions of local government. *Public Administration*, 87(3), 655-677.
- Pinto, L. da S. (2006). A Sociedade Civil E Sua Participação No Processo De Desenvolvimento Local Em Um Município Do Estado Da Bahia. *Anais do XXX EnANPAD*, Salvador.
- Ribeiro, C. P. & Zuccolotto, R. (2009). Índice de Transparência Fiscal das Contas Públicas dos Municípios obtidos em Meios Eletrônicos de Acesso Público. *Anais do XXXIII EnANPAD*, São Paulo

- Secchin, C. F. & Caliman, N. F. (2008). Poder Local no Brasil: o Papel do Estado e a Participação da Sociedade Civil na Gestão Municipal. *Anais do XXXII EnANPAD*, Rio de Janeiro.
- Silva, E. & Menezes, E. M., (2001). *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC.
- Silva, G. M & Brasil, F. de P. D. (2008). Governança Municipal e Gestão Social do Desenvolvimento Local: Estudo de Caso de uma Rede Organizacional de Produção Artesanal Têxtil. *Anais do XXXII EnANPAD*, Rio de Janeiro.
- Popper, K. (2006). *A Lógica da Pesquisa Científica*. São Paulo: Editora Cultrix.
- Vergara, S. (2010). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 12 ed. São Paulo: Atlas.
- Wallis, J. O., & Dollery, B. (2001). Local government policy evolution in New Zealand: radical reform and the ex post emergence of consensus or rival advocacy coalitions. *Public Administration*, 79(3), 533-560.
- Wollmann, H. (2000). Local government modernization in Germany: between incrementalism and reform waves. *Public Administration*, 78(4), 915-936.