

## **Gestão Pública Municipal: Análise do Processo de Mudança Estratégica de um Município da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**

**Autoria:** Carlos José Marin Filho, Jorge Oneide Sausen, Sérgio Luís Allebrandt

### **Resumo**

O presente estudo tem por objetivo identificar e analisar as estratégias envolvidas nas mudanças organizacionais pelas quais passou um município gaúcho, com base no exame das ações empreendidas pelo comando do Poder Executivo. Apesar das marcantes diferenças entre gestão pública e gestão privada, buscou-se o mapeamento dos eventos que assinalaram a trajetória da organização ao longo das últimas duas décadas da sua história, a partir da realização de entrevistas não-estruturadas realizadas junto a pessoas que ao longo desse universo temporal tiveram ou ainda têm alguma atividade influente na administração local. A análise procedida foi construída com base na realidade percebida pelos entrevistados e, em correlação com as abordagens teóricas sobre mudança e adaptação estratégica organizacional, buscou-se uma sustentação teórica adequada que pudesse explicar como essas mudanças ocorreram. Os resultados evidenciam a convivência de elementos relacionados aos diferentes enfoques dos modelos de gestão pública, com alternância dos mesmos no município estudado, que é reforçado pela síndrome da descontinuidade administrativa e pelas relações de poder presentes no tecido social local. Isso tem dificultado a conciliação entre os interesses políticos das coalizões dominantes e os anseios e demandas da comunidade.

### **Introdução**

Os tempos organizacionais conturbados em função do contemporâneo aumento da complexidade (BAUER, 1999) também têm seus desdobramentos sobre as organizações pertencentes ao universo público.

Nessas organizações, especialmente nos municípios, igualmente incide a pressão para o atendimento de demandas originadas das coletividades que as conformam e se manifestam com origens a partir de focos diferenciados. Sejam eles pertinentes a serviços públicos de boa qualidade ou relativos a gestão fiscal – a presente questão ligada ao constante equacionamento de gerir recursos escassos frente a necessidades crescentes e o fato exigente do equilíbrio entre arrecadação havida  $X$  dispêndio realizado (NASCIMENTO, 2001) –, sejam as pressões correlacionadas à transparência das ações condizentes ao diagnóstico dos problemas existentes na comunidade e à propositura e implementação de políticas públicas que busquem o seu saneamento ou sejam, ainda, os mais atuais e crescentes questionamentos relativos ao desenvolvimento local (BOISIER, 2006). De maneira sucinta, os componentes desse emaranhado de coisas concebem uma esfera que representa o espaço dos interesses coletivos e salienta que o Estado se constitui, amiúde, num ator social de alta relevância para a manutenção dos arranjos sociais que concebem a vida em sociedade (CARVALHO, 2004).

Nessa linha argumentativa Pinho e Santana (2000) afirmam a relevância assumida pelos governos municipais no Brasil para o enfrentamento de situações que exijam a atuação do Estado, a partir, inclusive, da descentralização de problemas complexos e extensos para tratamento específico no plano do governo central. Eles sustentam que sendo esses problemas decompostos em elementos de menor amplitude, as gravidades e complexidades dos mesmos também seriam reduzidas a componentes mais simples e, com isso, a maior proximidade existente entre o governo e a sociedade, verificada nos municípios, habilitaria esses entes a melhor lidarem com essas demandas. Essa consertação tem como consequência a imposição de os governos assumirem papéis diferentes dos que vinham sendo desempenhados.

Para enfatizar a importância do espaço municipal Allebrandt (2002) destaca que especialmente nos municípios de porte pequeno e médio – hoje, no Brasil, no universo de 5.564 municípios, 72% possuem menos de 20 mil habitantes – as exigências pelo atendimento das demandas comunitárias são cobradas mais incessantemente, eis que os cidadãos estão

mais próximos dos governantes responsáveis pelas políticas públicas de nível local. Os municípios, assim, configurados por uma circunscrição na qual as pessoas mantêm o principal chão das suas relações, conformam o espaço federativo imediato em que se materializam as exigências sociais decorrentes da vida comunitária e, dessa forma, as pressões do ambiente são sensivelmente incidentes sobre este ente que representa o espaço que primeiro necessita a presença do Estado. Refira-se, sem o esgotamento de uma série de atribuições municipais, o caso do abastecimento de água potável (que, em grande parte da Região Noroeste do Rio Grande do Sul, encontra-se sob a alçada das municipalidades), o saneamento básico, o atendimento de saúde, a formação escolar e a construção e manutenção de vias públicas para viabilizar o deslocamento das pessoas. Nesse sentido, Bremaeker (1994, p. 8) bem cristaliza a importância do espaço ocupado pelo município na sustentação da vida em sociedade ao asseverar que ele é como uma máquina invisível, cujo trabalho é notado quando por algum motivo vem a falhar.

Presentes os elementos aqui considerados, há que ressaltar o chamamento de Carvalho (2004) no que diz respeito a essencial diferença entre a gestão pública e a privada: o objetivo maior da administração pública é contribuir para o bem-estar da sociedade, enquanto o foco da administração privada está centrado na remuneração do capital.

Aspectos de diferenciação entre uma e outra gestão também são assentados por Macedo e Pires (2006, p. 97) ao trazerem à reflexão o fato de que nas organizações públicas se apresentam algumas especificidades que lhas destacam acréscimos em relação a características básicas das demais organizações. Dentre elas, inscrevem o apego às regras e às rotinas, a supervalorização da hierarquia, a incidência do paternalismo nas relações e o apego ao poder. Referenciando esses autores pode-se destacar que essas diferenças influenciam a definição dos processos internos dessas organizações e se repercutem na formação dos valores e das crenças organizacionais, além da relação com as inovações e com as mudanças. Nesse sentido, essas especificidades são de magnitude tal que também repercutem profundamente na compleição dos processos externos da organização.

Ainda sobre peculiaridades que diferenciam uma gestão de outra, no caso do universo público municipal, como de resto em outras searas de entidades públicas, adicionalmente mister é observarmos um ponto verificável no que diz respeito, fundamentalmente, às forças de trabalho que nela estão imersas. O todo funcional na administração pública é formado pela presença de dois corpos de funcionários com características distintas: um de cunho permanente e o outro de marca não-permanente (MARTELANE, apud MACEDO e PIRES, 2006). Enquanto o corpo permanente é formado pelos trabalhadores de carreira, em que os objetivos e cultura se forjam no seio da organização, o não-permanente é composto por pessoas que estão de passagem por ela, sem maiores aprofundamentos de vínculos com ela no sentido da sua continuidade e com objetivos externos e até alheios ao ofício do momento. Este corpo funcional é maciçamente conformado por pessoas vinculadas ou relacionadas a forças partidárias que ancoram o governo eleito, sendo provido por meio de Cargos em Comissão que agregam, em geral, um número expressivo de pessoas proporcionalmente aos trabalhadores permanentes, além de, no mais das vezes, totais desconhecedores da realidade organizacional em que se enfronham.

Essas típicas diferenciações entre as gestões de entes públicos e privados refletem-se no espaço público do município de maneira mais direta e mais ampliada e os impactos gerados são mais sensíveis junto aos atores que se inter-relacionam neste lócus. É neste espaço do Estado que mais ostensivamente aparecem questões ligadas aos conflitos, aos interesses e ao poder, ingredientes que, segundo Morgan (1996), informam um manancial aonde as pessoas com motivações potencialmente diversas e conflitantes conferem à organização sua intrínseca face política, enquanto nortes para a criação de uma ordem e uma direção.

Tratando-se de forma mais particularizada a relação entre esses dois corpos funcionais, o conflito é acentuado pela substituição dos trabalhadores não-permanentes a cada novo

mandato. Essa situação, não raras vezes, enseja uma descontinuidade administrativa (SCHALL, apud MACEDO e PIRES, 2006) que sobressalta um dos pontos clamantes para uma diferenciação entre uma organização pública e uma privada e que, igual forma, confere às organizações públicas características específicas especialmente quanto à duração e à duplicação de projetos. Esses geralmente acabam sendo de curto prazo, findáveis ao término do mandato e claramente advogam a autenticidade e o ineditismo do mentor, já que cada governante quer imprimir a sua chancela de autoria, mesmo que os produtos gerados sejam idênticos a outros já pensados. Também há diferenciais quanto a interesses corporativos de difícil mediação entre os corpos permanentes e não-permanentes, uma vez que as chefias permanecem nessa função por pouco tempo e são de facilitada e rápida substituição. Soma-se a isso tudo o tipo de administração tipicamente amadora, empreendida por gestores com pouco conhecimento da história e da cultura da organização e, muitas vezes, com ínfima preparação exigida para o mister, além do condicionamento a critérios essencialmente político-partidários para os seus recrutamentos.

Esses destaques aqui arrolados se materializam como objetos de digna consideração porquanto a repercussão de suas influências diretas na formulação e na formatação das adaptações estratégicas pelas quais passam as organizações públicas e, conseqüentemente, pelo enfoque dos seus estudos. Nesse ínterim, Boyne e Walker (2004) bem assinalam que as características distintivas entre as gestões do setor público e do setor privado requerem a necessidade de cuidado nos seus diversos campos de possíveis tratamentos.

## 1. Objetivos do Estudo

O objetivo principal do presente estudo é identificar e analisar os processos de adaptação estratégica e de mudança organizacional que transcorreram no período de 1993 a 2007, numa organização pública municipal situada na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. A construção do trabalho foi procedida por meio de um estudo de caso do tipo descritivo, realizado numa perspectiva longitudinal, histórica e interpretativa (SALAMA, 1994), e empreendido a partir da percepção dos atores que compunham a coalizão político-administrativa dominante (MILES e SNOW, 1978; MORGAN, 1996). Os objetivos específicos são, por intermédio das evidências que espelham as mudanças estratégicas ocorridas ao longo do período de estudo delimitado, expor, decompor e interpretar os estados de adaptação estratégica identificáveis na administração pública estudada, em termos do seu conteúdo (qual a mudança), do seu contexto (o porquê da mudança) e do seu processo (como se deu a mudança), em harmonia com o modelo de análise de mudança organizacional proposto por Pettigrew, Ferlie e Mckee (1992).

## 2. Metodologia da Pesquisa

No que tange aos aspectos metodológicos, o presente estudo pode ser classificado como um estudo de caso singular, de natureza qualitativa.

Mintzberg (1997) é um dos autores que recomenda o estudo de caso na construção de modelos de análise de mudanças organizacionais, constituídos a partir de dados e observações de fatos e desenvolvidos de forma indutiva, através da investigação sistemática do comportamento de uma determinada organização, no caso aqui um município da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

Para Merriam (1998) o estudo de caso pode ser caracterizado como sendo particularista, descritivo e heurístico. Tem característica particularista, pois seu foco concentra-se numa particular situação, evento, programa ou fenômeno, sendo importante pelo que revela sobre o fenômeno e pelo que pode representar. É descritivo, pois o produto final de um estudo de caso se constitui numa rica descrição do fenômeno analisado. Especificamente, o presente trabalho configura-se como um estudo de caso de análise longitudinal, em que se explicita seu caráter temporal, em face do período histórico abrangido pela pesquisa (1993/2007). Sua característica heurística, finalmente, significa que o estudo de caso ilumina o entendimento do

leitor a respeito do fenômeno investigado, possuindo, assim, a intenção de “descoberta”, de “achado”, ao discorrer sobre as razões de um problema, o pano de fundo de uma situação, o que aconteceu e o “porquê”.

A pesquisa qualitativa, classificação em que se enquadra o presente trabalho, segue um processo que não admite visões isoladas, parceladas, estanques. Ela se desenvolve em interação dinâmica, retroalimentando-se, reformulando-se constantemente, de maneira que, por exemplo, a coleta de dados em determinados momentos passa a ser, também, análise de dados, e esta, em seguida, é veículo para nova busca de informações. Ela assume características de um processo simultâneo, não linear (TRIVIÑOS, 1987). Nesta pesquisa foram utilizadas, como técnicas de coleta de dados: entrevistas, pesquisa documental e pesquisa bibliográfica.

Os sujeitos da pesquisa foram três pessoas que ocuparam cargos influentes no primeiro escalão dos governos que se sucederam ao longo do período envolvido no estudo. Um dos entrevistados também ocupa, há cerca de vinte anos, um cargo de carreira da municipalidade investigada. O outro, mesmo na condição de ocupante de cargo em comissão, em três oportunidades e com governos distintos, já interage com a organização estudada há cerca de oito anos. O terceiro entrevistado foi ocupante de cargo em comissão e pessoa influente da pasta de planejamento e finanças, em torno de cinquenta por cento do governo do período 2000 a 2004. Junto aos três foram realizadas entrevistas não-estruturadas, nas quais se buscou obter informações detalhadas sobre suas vivências no exercício dos cargos e suas percepções frente a situações correlacionadas ao objeto de investigação (ANDRADE MARTINS, 2006).

Com relação à pesquisa documental, buscaram-se informações complementares sobre o processo de adaptação estratégica do município em vários documentos internos, como relatórios da administração, planos estratégicos municipais, leis e regulamentos.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em livros e periódicos especializados, principalmente a caracterização da composição ambiental do município. Este exigiu a compreensão de fatos e acontecimentos do contexto sócio-político mais amplo relacionado ao período histórico em análise e que não estavam suficientemente presentes na interpretação dos sujeitos (entrevistados), mas que estabeleciam relação com as mudanças e decisões estratégicas implementadas na administração municipal.

Embasado nesses procedimentos metodológicos, o presente estudo cumpriu as seguintes fases de trabalho (embora não estritamente sequenciais):

1) realização das entrevistas, pesquisa documental e bibliográfica, de forma simultânea, de modo que a coleta e análise dos dados se constituíam, sempre, em processo iterativo, para identificar categorias conceituais e descobertas emergentes;

2) elaboração de uma lista de eventos considerados relevantes do ponto de vista estratégico, com base nas informações e dados extraídos das entrevistas e da análise documental;

3) definição dos períodos estratégicos históricos, com base na interpretação dos entrevistados e dos pesquisadores;

4) caracterização das condições do contexto sócio-político do município que tiveram influência nas ações e decisões da sua gestão, com base nas percepções dos entrevistados e da pesquisa documental e bibliográfica;

5) análise teórica de cada período estratégico.

### **3. Ambientes Relacionais da Organização**

Antes de adentrar na identificação dos períodos estratégicos e na arquitetura da interpretação sobre como se deram as conseqüentes mudanças e adaptações, é imperativo destacar as principais influências do meio (interno e externo) nas quais estão imersas as ações organizacionais municipais e que, por vezes, de forma bastante direta, condicionaram os atos de gestão do município observado.

Em consonância à classificação de Bowditch & Buono (1997), a análise é pautada pela segregação do ambiente entre geral e específico. Segundo esses autores o ambiente geral reflete os fatores, as tendências e as condições de caráter mais gerais que apresentam potencialidades de afetar todas as organizações do setor, enquanto o específico se correlaciona a fatores e condições que detenham imediata relevância para a organização e que a ela digam respeito de forma direta e vinculada.

Quanto ao ambiente específico divisou-se, de maneira mais detida, a questão das relações entre o governo e a diversidade de grupos sociais e instâncias que são afetados pela operacionalidade diuturna da organização do setor público analisada. Enquanto componentes desse ambiente, segundo o modelo dos interessados, que é referenciado pelos autores citados, sem exaurir esses grupos e instâncias, arrolam-se: os outros entes da Federação (União e Estado); os servidores municipais e as suas representatividades; os fornecedores (de bens e de serviços); os contribuintes; os cidadãos; as organizações municipais civis de cunho geral (representantes de bairros, grupos terceira idade, clubes de mães, etc.); os agentes do controle externo (exercido pela Câmara de Vereadores e assistidos pelo Tribunal de Contas do Estado); a imprensa e a comunidade local em geral, esta com as suas diferentes representatividades e, nesse ínterim, diretamente citável tanto como parte interessada enquanto demandante e auferidora de serviços públicos ou, indiretamente, como parte alcançada pela implementação de políticas públicas locais.

Como elemento do ambiente geral, considerando especialmente a realidade na qual está situada o município sob estudo e em cujo território predomina a atividade agrícola, também se insere a incidência de instabilidades climáticas. Essas se alternam de maneira inconstante com sua negativa influência: em alguns períodos, chuvas intensas e cheias e, em outros, especialmente nos últimos anos e de forma mais insistente, com estiagens de durações prolongadas.

Essas inconstâncias do clima representam possibilidades de aumento da demanda pela prestação de serviços públicos, de maneira imprevisível e sem planejamento (por exemplo: máquinas para bebedouro, carros-pipa, defesa civil, estado de calamidade pública, aumento do uso de medicamentos e profilaxias, etc.). Uma vez ocorridas essas imprevisibilidades, especialmente estiagens, as conseqüências transitam pela diminuição do nível de atividade econômica do município e da região, pelo decréscimo do fluxo financeiro local e, com isso, pela diminuição do volume de negócios e, por conseguinte, também a diminuição de arrecadação de tributos próprios. Esse conjunto de acontecimentos, correlacionados, também importam prejuízo ao produto municipal e a queda inevitável na participação no bolo ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – estadual). Com isso instala-se a diminuição de valores a receber dessa partição tributária com o Estado, além de, igualmente, o possível decréscimo das receitas públicas advindas de transferências inclusive da União.

No que diz respeito às influências diretas do ambiente específico sobre a organização em estudo também digno de destaque são as normas nacionais que se refletem na atuação dos agentes municipais: a Lei das Licitações, a chamada Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei da Improbidade Administrativa. A influência da primeira, das Licitações (8.666, de junho de 1993), refletiu-se na necessidade de o administrador público observar maior rigorismo para a contratação de bens e serviços junto a possíveis fornecedores, sob o risco de penalidades restritivas de sua liberdade na hipótese de descumprimento do diploma legal. A segunda, LRF (Lei Complementar 101, de maio de 2000) trouxe ao administrador público a obrigatoriedade de observar e zelar pelo equilíbrio das contas públicas, destacando-se como premissas básicas o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização dos agentes. Por último, sempre como um grande guarda-chuva e amalhando um trio normativo de destaque influente na conduta operativa dos gestores municipais, segundo as leituras efetuadas a partir das

entrevistas realizadas, a Lei 8.429, de 1992, que trata dos atos e circunstâncias nas quais se enquadra a improbidade administrativa.

#### 4. O Processo de Mudança e Adaptação Estratégica: Períodos Estratégicos e Eventos Marcantes

Para explicar o processo de mudança e adaptação estratégica da administração pública investigada, no período compreendido entre 1993/2007, foram identificados os eventos críticos de maior relevância para os governantes (Quadro 1). Entende-se por evento crítico a mudança estratégica que tem influência decisiva no curso do processo de adaptação estratégica de uma organização (CUNHA, 1996). No universo temporal considerado foram mapeados doze eventos críticos.

Com base nestes eventos foram definidos os períodos estratégicos de mudança da organização estudada. O período estratégico é caracterizado por um conjunto de decisões que cria um padrão de comportamento estratégico característico do período (SAUSEN, 2003). Entre 1993 e 2007, foram identificados três períodos estratégicos (Quadro 1).

Quadro 1 – Períodos Estratégicos e Eventos Críticos

Períodos Estratégicos	Eventos Críticos Relacionados		
Período 1 Entendimento Político e Participação Social (1993 a 1999)	I	1993	Posse do Governo do Quadriênio 1993-1996
	II	1993	Instituição do Orçamento Participativo
	III	1994	Aperto nas Finanças – Negociação com os Servidores
	IV	1996	Eleições Municipais para o Quadriênio 1997-2000
	V	1999	Ruptura da Coalizão Dominante
Período 2 Isolamento Político e Centralização Administrativa (1999 a 2004)	VI	2000	Ajustes da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos Recursos para a Saúde
	VII	2000	Ruptura com a Imprensa
	VIII	2001	Ênfase nos Processos Internos e Centralização da Gestão
	IX	2003	Ocaso do Orçamento Participativo
	X	2004	Eleições Municipais para o Quadriênio 2005-2008
Período 3 Foco nas Relações Institucionais e Intergovernamentais (2005 a 2007)	XI	2005	Posse do Governo do Quadriênio 2005-2008
	XII	2006	Retomada do Planejamento e das Relações Institucionais

Fonte: Elaborado pelos autores.

O estudo de cada período estratégico focalizará a descrição dos eventos críticos que caracterizam as mudanças estratégicas processadas a partir das influências dos ambientes relacionais da organização, delimitados na seção anterior. Na seqüência, realizar-se-á a análise de cada período, utilizando-se de abordagens teóricas existentes na literatura e que permitem uma melhor explicação das mudanças estratégicas ocorridas.

Nesta parte do trabalho aparecerá, também, a configuração das categorias analíticas propostas por Pettigrew; Ferlie; e Mckee (1992), para a análise do processo de mudança organizacional, que considera o conteúdo das mudanças (o quê mudou), o contexto (por que mudou) e o processo (como mudou). Essas categorias constam tanto da descrição dos eventos de cada período, quanto na análise, onde as estratégias são interpretadas de forma mais pontual.

##### 4.1. Períodos Estratégicos

##### *PERÍODO ESTRATÉGICO 1 – ENTENDIMENTO POLÍTICO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL – 1993 a 1999*

Este período tem início com a posse do governo eleito no pleito de 1992 e que foi formado por uma coalizão de oposição composta por dois partidos e finda com a ruptura desse arranjo governativo, em 1999. Ao longo dele destacam-se cinco eventos marcantes e caracterizados nas seguintes conformações:

##### *Evento I – Posse do Governo do Quadriênio 1993-1996 (1993)*

As eleições municipais de 1992 determinaram uma alteração de rumo na condução do governo municipal. Há cerca de trinta anos vinham se mantendo no exercício do Poder

Executivo coalizões representadas por partidos tradicionais e situacionistas ligados aos apoiadores do recém findo regime militar. Na época dessa eleição, ainda na fumaça do pleito de 1988, sacramentada pela constituição promulgada no mesmo ano, os partidos e coalizões oposicionistas foram bastante vitoriosos em embates eleitorais municipais e estaduais, não sendo diferente nesse Município. A composição da coalizão vencedora foi formatada por dois partidos oposicionistas, sendo o Prefeito de um e o Vice de outro. Para a Administração Pública local a consequência evidente adquiriu forma em 1993, com a posse dos eleitos e com o início de operações e vivências num universo de maiores discussões e de encaminhamentos da democracia. Portanto, a eclosão de um tempo de um regime mais aberto e participativo.

#### *Evento II – Instituição do Orçamento Participativo (1993)*

No primeiro semestre de 1993 instalou-se o processo de encaminhamentos orçamentários envolvendo a interação da comunidade, ao qual foi denominado de Orçamento Participativo – OP. Já para o exercício de 1994, as formatações das primeiras LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamento Anual), a encargo desse atual governo, foram precedidas de reuniões comunitárias e foram realizadas por meio de consultas públicas. Representantes do Governo de então se juntavam em assembleias com pessoas interessadas e que tinham alguma representatividade dentro das comunidades municipais (bairros e capelas) e, assim, encaminhavam a seleção de propostas para inscrição em previsão de realização de despesas. Esse início de operacionalidade importou também, ao longo da existência do OP (findo em 2003, vide evento VII, em seqüência) a criação de diversos conselhos municipais, tais como habitação, trânsito, saúde, que serviam como órgãos consultivos do Executivo. O Prefeito, em alguns casos que demandavam a tomada de decisões em situações que poderiam ser polêmicas, aguardava as deliberações originadas dos conselhos e, uma vez de acordo, chancelava-as. Caso viessem a se revelar prejudiciais à sua imagem ou ao seu governo poderia dividir o peso político dessa decisão com o próprio conselho, utilizando-se, assim, de um estratagema bastante oportuno para sua autopreservação.

#### *Evento III – Aperto nas Finanças – Negociação com Servidores (1994)*

Em 1994 houve um movimento bastante intenso dos servidores municipais na busca por reposições e aumentos salariais, contando, inclusive, com grande possibilidade de deflagração de uma significativa greve. A situação das finanças não permitia que fosse deliberado um aumento linear para todo o funcionalismo. O governo, então, por meio de uma decisão orquestrada entre os pares da coalizão governista, estabeleceu nos vencimentos uma verba remuneratória fixa, o vale-alimentação, que trouxe um ganho salarial indireto que importou cerca de vinte e cinco por cento (25%) sobre as menores remunerações. Com isso, sem estrangular mais os combatidos recursos e aplacando o movimento dos servidores, conseguiu contornar a situação e com eles, inclusive, fortalecer uma relação de reconhecimento, especialmente para aqueles que percebiam os menores salários, iniciando-se, assim, a consolidação de um perfil de negociador junto ao corpo permanente.

Nesse período da história da organização também a imprensa local ressaltou-se como um importante e atuante ator e que, na época, era constituída de dois jornais e duas rádios, uma situacionista e a outra mais oposicionista. As cobranças sobre o novo governo se adensavam a ponto de esses meios de comunicação e suas influências tornarem-se determinantes nos passos e nas ações empreendidas pelos governantes. A principal preocupação dos gestores, então, ligava-se ao objetivo da minimização da crítica e à preservação da imagem: por derradeiro, a busca da aprovação popular.

#### *Evento IV – Eleições Municipais para o Quadriênio 1997-2000 (1996)*

Nas eleições de 1996 os eleitos ainda representavam os partidos conformadores da coalizão dominante. Naquela ocasião, todavia, como Prefeito o então Vice-Prefeito da chapa anterior e na condição de Vice, um indicado pelo partido ao qual pertencia o então Prefeito. Com esse resultado inverteu-se o comando da coalizão e, com isso, também as forças

preponderantes na ocupação dos principais cargos de primeiro e segundo escalões (secretários e chefes em geral, tanto de cargos em comissão, quanto funções gratificadas). Apesar da consolidação da coalizão no governo, o resultado teve impacto imediato no relacionamento entre o corpo funcional permanente e o não-permanente, tendo em vista as trocas nos comandos e nos fluxos de influência das relações de poder.

#### *Evento V – Ruptura da Coalizão Dominante (1999)*

No segundo semestre de 1999 houve a ruptura da coalizão dominante. Assim como o Prefeito e o Vice, as forças que apoiavam um e outro não mais se harmonizavam no governo. Os ocupantes de cargos ligados ao Vice-Prefeito foram todos exonerados e toda a condução administrativa restou sob o estrito comando do partido do Prefeito. A ruptura representou o encerramento do ciclo da condução político-administrativa iniciado em 1993, a partir do sufrágio eleitoral ocorrido em 1992, e deu vez a um lapso de descontinuidade administrativa havido até as definições dos novos secretários que sucederam os que saíram das respectivas pastas, tendo em vista que as suas substituições não terem sido imediatas.

A ruptura da coalizão correlaciona-se a um outro patamar de possibilidades de exercício do poder para os cargos de Chefia do Executivo em relação àquele então vigente no país, desde a aprovação da Constituição de 1988. Um novo elemento surgiu no horizonte dos arranjos e disputas municipais com a aprovação do instituto da reeleição para os cargos majoritários, por meio da Emenda Constitucional nº 16, de 4 de julho de 1997. Essa alternativa gerou, na organização, o fervilhar de novas posturas estratégicas correlacionadas à permanência e à disputa da titularidade do exercício do poder dentro do próprio centro da coalizão e o resultado, posteriormente concretizado, foi a candidatura do então Prefeito a reeleição e, efetivamente, ter sido o governante eleito no pleito que se sucedeu em 2000.

#### *PERÍODO ESTRATÉGICO 2 – ISOLAMENTO POLÍTICO E CENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – 1999 a 2004*

Este período teve início com a ruptura da coalizão dominante, em 1999, e findou em 2004, com o resultado das eleições municipais daquele ano. Nesse pleito saiu derrotada a força política ligada ao Prefeito reeleito em 2000 e foi vitoriosa a linha política vinculada ao então Prefeito do início do período estratégico 1. Considerando-se o evento V como o divisor entre os Períodos Estratégicos 1 e 2, este período 2 abarca cinco eventos críticos marcantes e assim explicitados:

#### *Evento VI – Ajustes da LRF e Aumento dos Recursos para a Saúde (2000)*

Ainda em 1999, posteriormente à ruptura da coalizão, a necessidade de racionalização de recursos financeiros continuava bastante premente. Tanto é assim que algumas vagas de CCs e FGs (Cargos em Comissão e Funções Gratificadas) ligadas ao exercício de chefias e assessoramento então vinculadas à coalizão não foram preenchidas na nova formatação do governo, especialmente para que fosse mais facilitado fechar as contas daquele exercício.

A partir de 2000 passou a vigorar no Brasil a Lei Complementar 101, LRF. Ela estabeleceu vários dispositivos a serem cumpridos por todos os três entes da Federação na condução das finanças públicas. De bastantes e imediatos impactos neste município estudado foram aqueles correlacionados às despesas, mais especificamente a limitação de gastos com pessoal e a proibição de realizar dispêndios que importassem restos a pagar (dívidas) sem a necessária provisão de fundos para serem honrados. Nesse sentido, o mandatário mor da municipalidade estudada precisou adotar maiores restrições para alcançar o cumprimento das determinações impostas e resultando, inclusive, a continuidade do aperto de despesas com pessoal e importando, até, exonerações de Secretários Municipais da nova conformação governante, tudo isso visando à diminuição de gastos. De outra parte, a Lei de Responsabilidade Fiscal também estabeleceu um maior rigor para com os administradores públicos que não providenciassem a cobrança dos créditos fiscais pelas fazendas públicas.



Nesse aspecto, no lado da receita, isso implicou maior controle para com os recebíveis, originando a prática de ações de cobrança de alcance geral, sem a possibilidade de benefício a correligionários, elementos que igualmente influenciaram a política fiscal municipal e, por consequência, na dinâmica de gestão do município.

Também no ano de 2000 e devido à Emenda Constitucional 29, houve o imperativo de os municípios aplicarem quinze por cento (15%) de certos impostos arrecadados em despesas ligadas a ASPS (Ações e Serviços Públicos de Saúde), com uma escalada gradativa de percentuais a serem atendidos anualmente, de 2001 até 2003, para chegar, em 2004, à aplicação do percentual de recursos próprios determinado. Isso traduz uma profunda alteração nos arranjos orçamentários e financeiros na administração pública objeto de estudo, pois até 1999 o destinado para a área rondava seis por cento (6%) da mesma da base de cálculo.

A partir da Constituição de 1988, há que se considerar que os municípios também deveriam atingir um mínimo de vinte e cinco por cento (25%) de aplicação de recursos originados de impostos (próprios e de transferências) na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), que compreende gastos educacionais com os níveis de ensino infantil e fundamental.

É claro que essa readequação de recursos não foi facilitada e essa acomodação organizacional demandou esforços para sua realização. Junto com o dinheiro está um potencial de poder. O volume de recursos disponível para administrar determinada área importa maior ou menor capacidade de exercitá-la e isso diz respeito à conformação de interesses de agentes políticos que coordenam as respectivas áreas.

#### *Evento VII – Ruptura com a Imprensa (2000)*

Pela perspectiva colhida de pessoas ligadas ao governo da época, no ano de 2000 houve uma ‘ruptura com a imprensa’. Esse evento representou mais uma simbologia que um fato. A nova conformação do governo que permaneceu à testa do Executivo após a quebra da coalizão, em 1999, não mais detinha facilitadas relações com os meios de comunicação em atividade no município, porque todos os canais restaram ligados à oposição. Qualquer deslize ou dificuldade administrativa ou, ainda, algum ato de governo que poderia inspirar ou representar uma oportunidade de exploração política do seu possível resultado, pela exacerbação das críticas, era motivo para tratamento noticioso temperado com destaques dos aspectos negativos da empreitada. Essa situação representou um foco de pressão pontual junto ao administrador e seus assessores de tal envergadura que se instalou na organização uma obsessão no sentido do cuidado extremado com o que dizer ou com o que falar, face ao risco iminente de que poderia virar prejuízo junto à opinião pública. Inclusive, essa circunstância motivava a vigilância zelosa dos gestores (Prefeito e seu corpo apoiador) para que as ações empreendidas repercutissem referências as mais positivas possíveis, em detrimento do incremento de posturas administrativas que lidassem com a essência dos problemas que demandassem tais exigências. Dessa maneira, as relações da administração municipal com o seu ambiente específico foram condicionadas por um processo de não submissão ao exercício desse jugo da imprensa e, daí, a fonte de materialização da ruptura em comento, espelhando, então, a instalação de uma crise nas relações institucionais locais.

Igualmente importante a ser considerado, a partir dessa ruptura, o conseqüente empobrecimento havido nas relações intergovernamentais que, por sua vez, tornam-se extremamente mais facilitadas, senão totalmente exequíveis, por intermédio de deputados estaduais e federais. No caso da administração municipal investigada a ruptura trouxe prejuízo capital a esse delicado canal de relacionamentos, pois a significativa maioria dos deputados estaduais e federais sufragados pela região, inclusive os representantes natos do próprio município, eram ligados a forças políticas de oposição ao então governo municipal. Acresça-se a essa situação o rompimento ocorrido com a imprensa e tem-se, então, a instalação do enfraquecimento de um dos tradicionais canais pelos quais os municípios obtêm recursos

estaduais e federais destinados a investimentos resultantes de emendas parlamentares, nos respectivos orçamentos estadual ou federal.

No caso do município em análise o período dessa gestão enfrentou o rareamento de recursos assim recebíveis e, em decorrência, a perda da capacidade de investimento alimentado por transferências de capital de outros Entes da Federação, quiçá a única alternativa de sustentar eventuais investimentos. Tal situação importou, de forma mais acentuada, o acirramento da monitoração e do contingenciamento dos recursos próprios disponíveis – receitas geradas pelo próprio município e receitas de transferências constitucionais condizentes à repartição tributária.

#### *Evento VIII – Ênfase nos Processos Internos e na Centralização da Gestão (2000)*

Ao longo da gestão iniciada em 2001 o Prefeito eleito em 2000, obstante os refreamentos orçamentários e financeiros então em riste, concentrou a tomada de decisões de forma a ser personalista a “batida do martelo”. “A caneta é minha” era expressão corrente proferida pelo então Chefe do Executivo. Essa simbologia representou estar calcada a condução político-administrativo da época essencialmente nos processos internos: rigidez na condução das finanças por intermédio dos ajustes com pessoal – diminuição de CCs e FGs, referida, com a atribuição de maior número de tarefas às chefias intermediárias e utilização considerável de estagiários como mão-de-obra corrente (no universo público, se uma atividade denotar ser corrente e diuturna, a maneira de contratar pessoas para trabalharem nela, havendo deficiência numérica e qualificação profissional, p. ex. professores, é por concurso público ou contrato temporário de trabalho); intensificação de fiscalização e de ações de cobrança de créditos fazendários (facilitação de parcelamentos, notificações administrativas e execuções judiciais) e; de forma suplementar, ao longo dos exercícios que envolveram o período de sua segunda gestão, a prática constante de contingenciamento de recursos disponíveis para despesas correntes, no sentido de poder direcionar para a feitura de algum empreendimento que poderia ressaltar como marca de sua administração, como efetivamente ocorrera em 1999, com a inauguração do espaço para atendimento do público no centro administrativo.

Nesse período de sua segunda gestão também teve continuidade a tentativa de implementação do planejamento estratégico que, num primeiro instante, havia iniciado em 1997 e não prosperado. Esta segunda tentativa foi posta em prática em meados de 1999 e esmoreceu em 2002, sem grandes resultados que não aqueles atinentes à módica organização das rotinas internas. Motivos como apatia funcional reinante (de cerca de mil servidores, em torno de trinta estavam “comprometidos” com esse processo), condução das secretarias por agentes políticos que não observavam o respeito a aspectos de operações estruturadas (por exemplo: ordens para comprar sem investigar o porquê e se havia realmente a necessidade, inobservância da limitação das finanças, sucumbência à pressão da imprensa e, com isso, deixar de adotar posturas administrativas por vezes antipáticas à opinião pública) podem ser arrolados como impeditivo de maior efetivação desse processo.

Destaca-se que ainda na primeira gestão foi dado início a um programa de qualidade total que teve seu esfacelamento decretado pela dificuldade inerente de qualquer processo que venha de cima para baixo, de forma imposta pela alta administração.

#### *Evento IX – Ocaso do Orçamento Participativo (2003)*

Em 2003 findou o processo de alocação de recursos através do Orçamento Participativo. Dado como se formatavam as decisões da gestão então em comando, não mais havia espaço para este tipo de abertura democrática. Além disso, esse próprio produto político, cuja marca de criação não era da concepção da condução administrativa do momento, havia perdido credibilidade pública e experimentava o conseqüente esvaziamento de interesses da comunidade motivado por compromissos assumidos pelos governantes e não cumpridos ao longo dos exercícios subseqüentes. Esse fato concernente à falta de confiança nesse

instrumento de linguagem política repercutia como uma válvula aberta para acirrar a falta de confiança no próprio governo. Assim, a decisão estratégica do comando do executivo para bem de evitar possível aumento de seu desgaste junto à opinião pública foi a de encerrar esse processo, que vinha desde a gestão 1993-1996 (vide evento II, acima).

*Evento X – Eleições Municipais para o Quadriênio 2005-2008 (2004)*

As eleições municipais de 2004 trouxeram a derrota para as forças políticas ligadas ao Prefeito que estava no poder, cujo mandato findaria ao final daquele ano. A influência de tal resultado para a organização foi determinante em torno de ações em curso já no interregno entre o resultado das eleições e o final do mandato. Uma vez sabido o resultado e sem mais o peso da cobrança política sobre a ação fiscal a administração aprofundou consideravelmente operações de cobrança de créditos da fazenda pública, buscando a obtenção de aporte próprio de recursos financeiros para sustentar o fechamento equilibrado de suas contas e, com isso, gerando um grande número de processos judiciais de execução de cobrança. Também posteriormente ao resultado das eleições, houve apenas a continuidade de execução de programas ligados a ações sociais essenciais e a serviços de saúde e de educação vinculados a repasses ordinários da União e do Estado, cessando as ações dependentes apenas de recursos próprios para acontecerem (como exemplos: a manutenção de máquinas e de veículos, a pavimentação e manutenção de vias públicas).

A prioridade foi dar continuidade ao pagamento de fornecedores de bens e serviços circunscritos à gestão cujo término se aproximava. Com isso, mais uma vez ocorreu na organização analisada certa descontinuidade administrativa, que se identificou ser crônica quando se trata de sucessão de grei e forças partidárias diversas daquela que está no comando.

*PERÍODO ESTRATÉGICO 3 – FOCO NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E INTERGOVERNAMENTAIS – 2005 a 2007*

Esse período tem a sua eclosão no de 2005 pela posse do novo governo eleito no pleito de 2004, para o Governo do Quadriênio 2005-2008. Ainda está em aberto e envolve, até o momento, dois eventos marcantes, assim formatados:

*Evento XI – Posse do Governo do Quadriênio 2005-2008 (2005)*

Conforme já se arazoou, com a vitória nas eleições de outubro de 2004 tomou posse, em 1º de janeiro de 2005, um novo governo conformado por forças políticas então componentes da antiga coalizão dominante formatada no período de 1993 a 1999 (Período Estratégico 1 – Entendimento Político e Participação Social: na época, detentoras do cargo de Prefeito, no primeiro mandato e depois, em revezamento, o cargo de Vice). O retorno, agora, representou a volta de alguns agentes políticos que trabalharam na administração pública em boa parte daquele período 1, especialmente em cargos de atividades meio-chaves, tais como finanças e planejamento. Isso se traduziu em facilitado aporte de experiências no trânsito do universo público municipal, embora os tempos atuais sejam mais exigentes do ponto de vista de conhecimento específico, por conta da diminuição considerável de recursos de livre fruição por parte do governo. De cara, tendo em vista a ligação estreita do novo governante com um jornal e uma rádio locais, significou a volta do acesso da imprensa ao governo e o reatamento de relações com todos esses canais de informações bastante influentes na condução da política municipal.

*Evento XII – Retomada do Planejamento e das Relações Institucionais (2006)*

Já no decurso do primeiro ano de mandato houve a necessidade de adaptação da organização a partir das alterações praticadas pela nova gestão. Foi retomada a forma de encaminhamento da elaboração orçamentária para 2006 com base em discussões públicas com a coletividade, por meio, novamente, do Orçamento Participativo (OP). Com isso, retornou para a cena a influência e a oportunidade de alguma participação política dos representantes das comunidades na gestão pública. Na atual formatação de OP o Governo disponibiliza

procura identificar demandas das comunidades e, então, dispõe de um determinado volume de recursos para que elas, em reunião, direcionem a aplicação dentro das alternativas propostas.

Uma vez diagnosticadas as fracas condições econômico-financeiras municipais, o novo corpo dirigente identificou que as potencialidades de investimento propiciadas pelos recursos próprios eram bastante diminutas, se comparadas ao tempo pretérito em que as forças hoje mandatárias compuseram o então governo municipal (1993 a 1999). Além da queda do repasse de recursos federais aos municípios (IBAM, 2008) há, também, no novo cenário, os ditames da LRF como constante freio na intenção dos administradores públicos municipais e, ainda, a necessidade de atendimentos de gastos constitucionais com ASPS (15%) e MDE (25%) e, com isso, o “engessamento” da execução orçamentária.

Esse foi o panorama percebido pela nova administração. A alternativa encontrada foi reestruturar e capacitar os servidores relacionados ao setor de projetos da prefeitura, que se encontrava parado e com a mão-de-obra envolvida em outras tarefas. Assim o novo Governo apostou nas possibilidades de, a partir de elaboração de projetos bem formatados e fundamentados, obtenção de maiores aportes de recursos por transferências de capital (até sem a necessidade de contrapartida), face maiores disponibilidades dessas verbas nos diversos Ministérios e Secretarias da União. Essas ações estratégicas já tiveram repercussão no exercício de 2007: para esse Orçamento foram previstas execuções de investimentos a partir de recursos buscados junto à União, sendo exemplos: a construção de outro acesso à cidade; a reforma de uma importante e histórica praça; a reforma do ginásio de esportes; pavimentação de vias públicas; e recursos para a renovação do maquinário.

Enfim, uma vez bloqueadas ou diminuídas as alternativas de receitas internas o dirigente do município tratou de estreitar relações institucionais com organismos Federais, dispondo, inclusive, de naturais influências em razão de suas relações particulares. Por intermédio dessas relações institucionais entre a organização e outros órgãos públicos, o Governo foi buscar recursos para reversão em obras que pudessem assegurar à população de que alguma coisa estava sendo feita.

#### *4.2. Análise Teórica do Estudo de Caso*

No Período Estratégico 1 – Entendimento Político e Participação Social – a despeito da necessidade de adaptação estratégica às inovações com as quais se defronta também a atividade pública, constata-se haver a incidência de certo “engessamento” nas ações dos gestores municipais que estão temporariamente à frente do Poder Executivo.

Aqui se quer ressaltar a questão da permanente necessidade da legalidade para o Gestor poder fazer alguma coisa: afinal, a publicidade (transparência dos atos) e o cumprimento de normas (adequada autorização para praticá-los) são determinações no sentido de propiciar a clareza sobre como estão sendo geridos os recursos cuja propriedade é de todos. Na área pública impera o formalismo e o permitido é fazer apenas o que está previsto, além de, para fazer alguma coisa tem que prever (PPA, LDO, LOA, licitação...) (MEIRELES, 2006).

Essa assertiva revelou-se mais contundente a partir do advento da Lei das Licitações (Lei 8.666, de 1993) que conjugou, no ente estudado, o primeiro ato normativo cuja repercussão foi pesadamente sentida nos processos organizacionais, já de forma concomitante ao primeiro ano deste período. Antes dela, a Administração Pública realizar aquisições e contratações de bens e serviços não experimentava rigorosidade quanto à sua imposição. Na vigência da nova Lei os Administradores menos zelosos para o atendimento das exigências nela previstas submetem-se a possibilidades de penalidades mais agravadas, incluindo a privação da liberdade (Capítulo IV da Lei 8.666), conforme já se discorreu.

Dessa forma, nesse universo e nesse delimitado Período Estratégico, identificou-se que na organização objeto de estudo houve a prevalência de estratégias tipicamente prescritivas e a adaptação estratégica organizacional predominante foi circunscrita a um processo formal. Com base nas escolas de pensamento estratégico de Mintzberg et al. (2000) esse referencial

da realidade sentida permite a identificação da adaptação estratégica observada enquanto um processo planejado e deliberado, características intrínsecas da Escola de Planejamento.

Também entre os seis eventos críticos explicitados nesse Período verificou-se que o terceiro e o quarto eventos configuraram demandas organizacionais que envolveram estágios de posturas e de ações distintas das então praticadas. Esse entrelaçado importou novas conformações em termos do desenvolvimento de estratégias, de outras estabilidades, de novas adaptações e de empenhos na busca de diferentes sentidos de direção, mesmo dentro da coalizão dominante. Igualmente baseados na abordagem das escolas de formação de estratégias de Mintzberg et al. (2000), esse quadro demonstra que a estratégia de adaptação organizacional ali sobressalente originou-se de um novo arranjo que perdurou durante determinado período no seio da organização, referenciando a Escola de Configuração, especialmente pelo fato relacionado a uma nova forma de articulação de poder entre o Governo e os Servidores.

O Período Estratégico 2 – Isolamento Político e Centralização Administrativa – foi caracterizado pelo direcionamento do foco especificamente para dentro da organização e com acentuada centralização do comando na pessoa do Prefeito, regulado incessantemente pela potencialização da disponibilidade e do uso do recurso financeiro escasso. A gestão foi preponderantemente pautada pelo viés das finanças, donde se depreende que a adaptação estratégica foi conduzida pela perspectiva da dependência dos recursos (HALL, 2004), sob uma ótica de escolha estratégica capitaneada pela interpretação, percepção e avaliação das condições ambientais a partir da leitura do governante, que possuía formação acadêmica ligada à área financeira. Também, nos termos de Morgan (1996), em se tratando do equacionamento organizacional das relações entre interesses, conflito e poder, elemento este que tem bastante importância na deflagração de arranjos no cerne da entidade estudada, descortina-se a preponderância da adoção de uma estratégia de postura de mando acentuadamente autocrática.

No Período Estratégico 3 – Foco nas Relações Institucionais e Intergovernamentais – a adaptação estratégica em ação é pensada pelo direcionamento de ações organizacionais para fora da organização, pela busca de aportes econômico-financeiro-sociais a partir do foco externo à organização. Isso caracteriza uma estratégia bastante deliberada e do tipo *desing*, concebida previamente pelo gestor, pelo exercício conjunto de descentralização das decisões com o seu corpo de apoio dirigente. Essa conformação de estratégia é apresentada por Mintzberg et al. (2000) na escola que recebe o mesmo nome – Escola do Design – e entende a formação da estratégia como um processo de concepção, que contempla a análise de ameaças e oportunidades do ambiente e de forças e fraquezas da organização.

Outro aspecto a destacar na adaptação estratégica frente às mudanças organizacionais propostas é a adoção da construção das decisões em conjunto, procurando dividir tensões e responsabilidades, uma forma que Morgan (1996) e a sua metáfora política resumem ser do tipo democrática – “como vamos fazer isso”. Todavia, com base no próprio Morgan, com pinceladas de tecnocracia – “a melhor maneira de fazer isto é desta forma”.

## 5. Conclusões e Considerações Finais

O processo de mudança estratégica está presente em todas as organizações, sejam elas do setor privado ou do setor público e, em qualquer situação, as coalizões de poder dirigentes são determinantes na sua condução e na opção pelas mudanças formuladas e implementadas. O setor público passou por reformas significativas em termos de arquitetura organizacional, no mundo todo a partir da década de 80 e no Brasil a partir especialmente de 1995, com a implantação da Gestão Pública Gerencial, implementada pelo Ministério de Administração da Reforma do Estado (MARE). Estas mudanças tiveram grande impacto no nível do governo federal e aos poucos foi tendo reflexos nos governos estaduais. Entretanto, no nível municipal elas tardaram a chegar e, quando aconteceram, foram procedidas pela via da responsabilidade

fiscal. Paradoxalmente, em decorrência do aumento das atribuições neste nível de governo, a partir do processo de descentralização e de participação social definidos na Constituição Cidadã de 1988, vivia-se um período de grande inovação nos governos subnacionais.

Para muitos, transferir problemas para o nível local aumentaria a eficácia das ações, já que o município estaria mais habilitado para enfrentá-los, uma vez que a sociedade se encontra mais próxima do governo podendo, portanto, participar na definição da solução e acompanhar e controlar a execução. Dessa forma a descentralização do Estado permitiria a inclusão de setores marginalizados no sistema de tomada de decisões e também a descentralização das relações de poder e dos conflitos. Todavia, uma maior autonomia municipal pode possibilitar formas modernas e democráticas de gestão pública, assim como também, representar a persistência de formas assistencialistas e clientelistas na implementação centralizada de programas locais e de práticas políticas patrimonialistas, que impedem a consolidação da cidadania e da democracia.

A análise da realidade evidencia a convivência desses elementos nas administrações municipais, com ênfase maior de um ou outro, em diferentes momentos de gestão, reforçada pela síndrome da descontinuidade administrativa e pelas relações de poder presentes no tecido social local. As estratégias de mudanças adotadas pelos gestores, no caso analisado, mostram bem a existência destas oscilações, o que dificulta a consolidação de modelos de gestão mais efetivos.

No presente estudo conclui-se pela ocorrência da preponderância de estratégias tipicamente deliberadas na condução das mudanças e adaptações estratégicas da organização objeto de investigação, restando pouco espaço para o tratamento de *insights* emergentes. Credita-se o fato a características conformativas da Administração pública como um todo, inclusive a municipal, dado a necessidade de tudo estar prenunciado e planejado para poder ser realizado. Mesmo para o atendimento de demandas revestidas de imprevisibilidade, tais quais inconstâncias climáticas ou de saúde pública (caso da dengue), a título de exemplo, são necessários prévios procedimentos legais a serem cumpridos. Sendo assim, é possível que tal ‘embretamento’ deixe poucas alternativas estratégicas aos administradores que não apenas o exercício daquelas ligadas às escolas de natureza prescritivas de Mintzberg et al. (2000).

Igualmente, considerando a importância destacada à imprensa por parte de todos os governantes do período organizacional analisado e, ainda, considerando este estudo de caso também ser de caráter exploratório, lança-se hipótese para instigar futuras investigações de que as estratégias adotadas não dizem respeito essencialmente às suas vinculações com a organização e, conseqüentemente, à prioridade de atendimento à cidadania. O compromisso efetivo que se depreende é que a ocupação da titularidade do Executivo visa à permanência, tanto quanto possível, dos arranjos governamentais nesse espaço de influência, sejam em coalizão ou individualmente, enquanto um lugar determinante das relações de poder no Município.

Nesse sentido, as estratégias são geridas primordialmente para que as forças políticas que estão nesse espaço ou, ainda, os agentes políticos que ocupam os centros decisórios da organização tenham a possibilidade de se consolidar na posição que estejam temporariamente, cada qual querendo imprimir a sua marca. O compromisso efetivo dos agentes públicos que ocupam os cargos de governo municipal está mais vinculado à viabilização da sua continuidade no poder em vez da continuidade da organização (particularmente com políticas de inclusão social e melhoria dos serviços públicos) e, com isso, o atendimento da coletividade e da cidadania é motivação secundária para a realização de obras e serviços públicos.

**Bibliografia**

- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas: a atuação dos conselhos municipais**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2002.
- ANDRADE MARTINS, Gilberto de. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.
- BAUER, Ruben. **Gestão da Mudança: caos e complexidade nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1999.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <[http://www6.senado.gov.br/con1988/CON1988\\_10.08.2005/index.htm](http://www6.senado.gov.br/con1988/CON1988_10.08.2005/index.htm)> Acesso em 29 mar. 2008.
- BRASIL. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8429.htm>> Acesso em: 12 jan. 2007.
- BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666\\_cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666_cons.htm)> Acesso em: 12 jan. 2007.
- BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei\\_comp\\_101\\_00.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf)> Acesso em: 10 jan. 2007.
- BREMAEKER, François E. J de. **Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.
- BOISIER, Sérgio. Desenvolvimento Local. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Coord). **Dicionário do desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.
- BOWDITCH, James L.; BUONO, Anthony F. **Elementos de comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1997.
- BOYNE, George A. WALKER, Richard M. *Strategy content and public service organizations. Journal of Public Administration Research and Theory, online*, abr. 2004. Disponível em: <[http://goliath.ecnext.com/coms2/gi\\_0199-48457/Strategy-content-and-public-service.html](http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-48457/Strategy-content-and-public-service.html)> Acesso em: 10 mar. 2007.
- CARVALHO, Maria do Socorro M. V. de. Desafios contemporâneos de gestão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, pp. 307-16, mar.-abr. 2004.
- CUNHA, C. J. C. A. Adaptação estratégica em ambientes turbulentos. Florianópolis, 1996. Tese para concurso de professor titular – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina.
- DALFOVO, Wilmor Constantino Tives; SAUSEN, Jorge Oneide. A constituição do pólo moveleiro de Lucas do Rio Verde – MT: uma retrospectiva histórica de uma iniciativa coletiva de desenvolvimento local e regional. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, XXX, 2006, Salvador-BA. **Anais**.
- ESCOBAR, J. C. Mariense. **Licitação: teoria e prática**. 3ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- HALL, Richard H. **Organizações – estruturas, processos e resultados**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

IBAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>> Acesso em: 29 mar. 2008.

JOIA, Luiz Antonio. Geração de modelos teóricos a partir de estudos de casos múltiplos: da teoria à prática. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. (Orgs). **Pesquisa Qualitativa em Administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MACEDO, Kátia Barbosa; PIRES, José Calixto de Souza. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, pp. 81-105, jan.-fev. 2006.

MARTINS FILHO, Edison de Oliveira. Resenha – Safári de Estratégias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, pp. 177-81, jan.-fev. 2001.

MERRIAM, S. B. *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1998.

MINTZBERG, Henry. *An emerging strategy of direct research*. **Administrative in Science**, v.24, n.9, p. 582-589, 1997.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. Tradução de Cecília Whitaker Bergamini e Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996.

NASCIMENTO, José Olavo do. **A Despesa Pública: alguns enfoques preambulares**. 2.ed. Porto Alegre: CRCRS, 2001.

PETTIGREW, A. M. *Context and action in the transformation of the firm*. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, nov.1987, p.649-670.

PETTIGREW, Andrew; FERLIE, Ewan; MCKEE, Lorna. **Shaping Strategic Change**. London: Sage Publications, 1992.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O que faz o Governo Municipal no Brasil? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, XXIV, Florianópolis-SC, 2000. **Anais**.

ROSSETTO, Carlos Ricardo; ROSSETTO, Adriana Marques. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE eletrônica**, São Paulo, v. 4, n. 1, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1676-56482005000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482005000100010&lng=en&nrm=iso)> Acesso: 16-mar-2007.

SALAMA, Alzira. O uso da biografia de uma organização como método de pesquisa para a investigação do desenvolvimento organizacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, pp. 34-42, jan.-mar. 1994.

SAUSEN, Jorge Oneide. **Adaptação Estratégica Organizacional: o caso da Kepler Weber S/A**. Ijuí: Ed. Unijui, 2003.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 7ª. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.