

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

EDISON PUCHALSKI

**A GOVERNANÇA PÚBLICA NA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE E
AS IMPLICAÇÕES PARA A AUTONOMIA DE GESTÃO NO DEPARTAMENTO
MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO – DMAE**

Uma análise da Administração Indireta no Governo Marchezan

PORTO ALEGRE

2019

EDISON PUCHALSKI

**A GOVERNANÇA PÚBLICA NA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE E
AS IMPLICAÇÕES PARA A AUTONOMIA DE GESTÃO NO DEPARTAMENTO
MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO – DMAE**

Uma análise da Administração Indireta no Governo Marchezan

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala.

PORTO ALEGRE

2019

EDISON PUCHALSKI

**A GOVERNANÇA PÚBLICA NA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE E
AS IMPLICAÇÕES PARA A AUTONOMIA DE GESTÃO NO DEPARTAMENTO
MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO – DMAE**

Uma análise da Administração Indireta no Governo Marchezan

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 13 de dezembro de 2019.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala
Orientador UFRGS

Prof. Dr. Ariston Azevedo
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala.

Aos professores do curso, que através da dedicação e ensinamentos contribuem para o estudo da Administração Pública.

Aos meus amigos, que ao longo da minha jornada me propiciaram condições de entender o mundo de forma diferente e não perder a esperança de lutar por dias melhores.

À minha esposa e companheira Joseane e às minhas filhas Lavínia e Laura, os amores da minha vida. A compreensão e apoio de vocês foram decisivos para conclusão deste trabalho.

RESUMO

Esta pesquisa possui o objetivo de analisar a retirada de autonomia de gestão no DMAE a partir da instauração de um programa de governança na prefeitura de Porto Alegre, apresentando o projeto de governança municipal referente à gestão pública, o histórico e a legislação pertinente à autonomia de gestão do DMAE, a avaliação dos gestores do DMAE sobre os efeitos do programa de governança no órgão, assim como analisar os possíveis impactos da mudança de autonomia na gestão, departamento e nos demais serviços. A metodologia utilizada para realizar este trabalho foi a pesquisa descritiva, com uma análise qualitativa das informações. No referencial teórico foi abordada uma apresentação geral sobre a administração pública e governança, em especial no âmbito municipal. Foram abordados diversos pontos sobre a gestão pública, o programa de governança local e a retirada de autonomia de gestão no DMAE. O estudo apresenta em seu desenvolvimento mudanças na gestão do órgão relacionadas ao projeto de governança atual.

Palavras-chave: Gestão Pública. Governança. Autonomia.

ABSTRACT

This research aims to analyze the withdrawal of management autonomy in the DMAE from the establishment of a governance program in the city of Porto Alegre, presenting the municipal governance project related to public management, the history and relevant legislation the autonomy of management. management of the DMAE, the assessment of DMAE managers on the effects of the governance program on the agency, and to analyze the possible impacts of the change in autonomy on the management department and its services. The methodology used to perform this work was the descriptive research, with a qualitative analysis of the information. The theoretical framework addressed a general presentation on public administration and governance, especially at the municipal level. Several points were addressed on public management, the local governance program and the withdrawal of management autonomy in the DMAE. The study presents in its development changes in the management of the body related to the current governance project.

Keywords: Public Management. Governance. Autonomy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Boas Práticas de Governança Corporativa.....	27
Quadro 2 – Diferenças sobre Governabilidade e Governança.....	29
Quadro 3 – Autonomia e Independência.....	41
Quadro 4 – Condições para Independência em relação ao Poder Central.....	44
Quadro 5 - Eixos e Conceitos do programa de governo referentes à Governança e Gestão Pública apresentados durante a Campanha Eleitoral em 2016.....	54
Figura 1 - Ferramentas que auxiliam o modelo de gestão da PMPA.....	58
Quadro 6 - Conceitos das Premissas do modelo de gestão da PMPA.....	59
Figura 2 - Resultado do Tesouro de 2005 a 2006 no PPA 2018-2020.....	60
Figura 3 – Organograma da Estrutura Geral da Prefeitura de PMPA.....	62
Figura 4 - Dados do DIEESE sobre a evolução dos CC's em POA.....	63
Figura 5 - Organograma da Diretoria Geral do DMAE.....	69
Figura 6 - Organograma da Diretoria de Gestão Administrativa do DMAE.....	70
Figura 7 - Quadro Funcional do DMAE.....	71
Figura 8 - Evolução dos funcionários ativos do DMAE.....	72
Figura 9 - Diminuição de investimentos no DMAE.....	73
Quadro 7 - Eixos de Governo da PMPA.....	74
Quadro 8 - Ferramentas que auxiliam o modelo de gestão da PMPA.....	74
Figura 10 - Quadro sobre os servidores ativos em POA.....	75
Figura 11 - Quadro sobre os limites de investimentos em servidores em POA.....	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACPA: Associação dos Comerciantes de Porto Alegre

CARRIS: Companhia Carris Porto-Alegrense

CC: Cargo em Comissão

CGOF: Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira

DEM HAB: Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre

DEP: Departamento de Esgotos Pluviais

DMAE: Departamento Municipal de Água e Esgoto de Porto Alegre

DMLU: Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre

DIEESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EPTC: Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre

FASC: Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre

GADES: Gabinete de Desenvolvimento e Assuntos Especiais

IBGC: Instituto de Governança Corporativa

IMESF: Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família de Porto Alegre

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDBEN: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA: Lei Orçamentária Anual

OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PELO: Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município

PPP: Parcerias Públicas Privadas

PPA: Plano Plurianual

PRB: Partido Republicano Brasileiro

PREVIMPA: Departamento de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Porto Alegre

PROMETAS: Programa de Metas da Prefeitura de Porto Alegre

PROCEMPA: Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

SMIM: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana

SMSURB: Secretaria Municipal de Serviços Urbanos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1	O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
2.1.1	A Nova Administração Pública.....	17
2.1.2	Centralização e Descentralização na Administração Pública.....	18
2.1.2.1	Características da Descentralização na Administração Pública Contemporânea.....	20
2.1.3	O Processo Político e o Poder.....	22
2.2	A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO.....	24
2.2.1	História e Evolução.....	24
2.2.2	A Governança Corporativa.....	26
2.2.3	A Governança no Setor Público.....	29
2.2.4	Os principais Atores e os Desafios da Governança no Setor Público...33	
2.3	AUTONOMIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	35
2.3.1	Estado e a Autonomia de Gestão.....	40
2.3.2	As instituições do Estado e a Autonomia.....	42
2.3.2.1	A Autonomia e as Agências Reguladoras.....	43
2.3.2.2	O debate sobre a Autonomia nas Instituições de Ensino Superior.....	45
3	OBJETIVOS.....	48
3.1	OBJETIVO GERAL.....	48
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	48
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	49
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	49
4.2	DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	50
4.3	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETAS DE DADOS.....	51
4.4	TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS.....	52
5	DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS.....	53
5.1	O PROJETO DE GOVERNANÇA MUNICIPAL REFERENTE À GESTÃO PÚBLICA.....	53
5.1.1	O Projeto de Governança da Prefeitura de Porto Alegre.....	53

5.1.2	A Reforma Administrativa do Governo Marchezan.....	58
5.1.3	A Iniciativa Privada e o Projeto de Governança de Porto Alegre	64
5.1.4	As Empresas Públicas e a Gestão Neoliberal	66
5.1.5	O DMAE e a Governança Pública Municipal	67
5.1.6	O Governo Marchezan e os Servidores	74
5.2	EXPOR O HISTÓRICO E A LEGISLAÇÃO PERTINENTE À AUTONOMIA DE GESTÃO NO DMAE	77
5.3	APRESENTAR A AVALIAÇÃO DOS GESTORES DO DMAE SOBRE OS EFEITOS DO PROGRAMA DE GOVERNANÇA NO ÓRGÃO	79
5.4	ANÁLISE DO ESTUDO	83
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
	REFERÊNCIAS.....	90
	APÊNDICE A – Roteiro semiestruturado para a entrevista.....	98

1 INTRODUÇÃO

O Brasil passa por um novo ciclo. A crise econômica iniciada em 2013 e percebida, ainda hoje, afeta todo o país. Prova disso é a previsão do Banco Central para o PIB do ano de 2019, que deverá desacelerar em relação a 2018. Ademais, a crise econômica iniciada em 2008 e a dinâmica da conjuntura política produziram mudanças após o impeachment da Presidente Dilma e as eleições de 2016 e 2018. Conseqüentemente, esse cenário está produzindo modificações no país, com impactos na administração pública (MANCEBO, 2017).

Na eleição municipal de 2016, elegeram-se prefeitos em alguns dos principais centros do país que se autointitulam gestores e não políticos. O maior exemplo desse movimento foi em São Paulo. No Rio Grande do Sul, podemos citar dois outros grandes exemplos: o da cidade de Caxias do Sul, que segundo a matéria de Bevilacqua (2016), elegeu Prefeito o Vereador Daniel Guerra, do PRB, que apesar de ser oriundo da política, utilizou o mesmo discurso de que era um gestor e não um político; e em Porto Alegre, onde resultado foi similar ao de Caxias do Sul, pois elegeu como Prefeito o Deputado Federal Nelson Marchezan, do PSDB. Seu discurso negava a política como elemento central e, seu perfil, aproxima-se de um gestor, conforme Rodrigues (2016).

A gestão pública pode apresentar novidades, contudo, a aparente dicotomia entre política e gestão pública que surgiu na eleição não é um tema moderno, mas é um elemento importante para o estudo que se propõe este trabalho. Segundo Azevedo & Filippin (2016), é um tema recorrente de estudos a relação entre administração pública e política. Acrescenta-se ainda que, de acordo com Durand e Abrucio (1998, p. 3), “como já indicou Weber em seus estudos clássicos sobre o tema, toda a atividade que envolve o Estado é essencialmente política, isto é, marcada pela luta para conquistar ou influenciar o poder”.

Embora seja um novo contexto político, ele precisa responder a demandas concretas da população, como emprego, educação, saúde, segurança, saneamento, entre outros. Esta linha de estudo sobre política e gestão pode levar a amplos temas possíveis de se relacionar. Exemplo disso são as recentes reformas de Estado em que Governos (Federal, Estadual e Municipal) têm demonstrado interesses pelas privatizações e parcerias público-privadas na condução da gestão pública.

Por conseguinte, este debate possui ligação com o projeto de desenvolvimento e as prioridades de cada governo. Entre estas, chama a atenção a relação dos índices de saneamento com o nível de desenvolvimento de uma sociedade. Segundo o Plano Nacional de Saneamento Básico, o Brasil pretende universalizar os serviços de saneamento até 2033, com o intuito de trazer benefícios sociais e econômicos para a população. Para Batista (2019), investir em saneamento é essencial para amenizar os impactos da crise sobre a saúde e a qualidade de vida da população.

Para a cidade de Porto Alegre, o estudo deste tema pode contribuir para elucidar a gestão pública municipal e seu projeto de desenvolvimento, uma vez que a pauta do saneamento tem grande destaque em função de recentes polêmicas nessa área, como, por exemplo, as Parcerias Públicas Privadas - PPP's da água ou sua privatização.

Além do mais, o Programa de Governo (2016), apresentado pelo atual Prefeito, afirma que os serviços de limpeza pública e saneamento básico não funcionam adequadamente; também ressalta, em vários momentos, que os interesses políticos devem ser secundarizados por uma gestão eficiente, fazendo uma leve alusão à dicotomia entre a política e gestão. Ademais, ao falar sobre gestão pública, apresenta ideias generalizadas sobre o futuro governo, embora, deixe indicativos de que sua gestão seria diferente da anterior, conforme abaixo:

A mudança inicia com uma gestão estratégica, com foco nos resultados, mas que seja, antes de tudo, uma gestão humanizada. Isso requer esforços que vão além dos modelos de gestão tradicionais. Por isso, acreditamos que existem conceitos de governança e gestão que precedem nossas propostas, e que queremos compartilhar (PROGRAMA DE GOVERNO, 2016, p. 7).

Logo, analisar a gestão de uma organização pública no contexto de mudança na administração municipal pode contribuir com o entendimento da relação entre política e gestão pública e o seu projeto de governança, pois segundo Bilhim (2014, p.22), cabe aos “políticos a definição das políticas e, aos administradores, a implementação das mesmas”.

Ao se falar sobre gestão pública nesse contexto em Porto Alegre, é necessário agregar o tema da governança pública, pois segundo Kissler e Heidemann (2006), a governança pública faz parte de uma mudança na gestão política realizada através de uma nova geração de reformas administrativas.

Percebe-se a área do saneamento como um importante desafio para a administração pública de Porto Alegre, pois foi abordada como uma das preocupações do programa de governo apresentado durante a campanha eleitoral em 2016.

O órgão responsável pelo saneamento público em Porto Alegre é o Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), que segundo o site da prefeitura, responde pela captação, tratamento e distribuição de água, bem como pela coleta e tratamento do esgoto sanitário (cloacal). No atual Governo do Prefeito Nelson Marchezan, o Departamento sofreu mudanças: recentemente, teve incorporada as suas atribuições o esgoto pluvial, responsável por fazer escoar as águas da chuva, de modo a evitar alagamentos, que era de responsabilidade do antigo Departamento de Esgotos Pluviais (DEP). Outra mudança foi derivada do Decreto n.º 19.650, de 2017, que interfere na autonomia do órgão, pois cria o Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira (CGOF), vinculado ao Gabinete do Prefeito. Esse decreto centraliza as decisões nesse comitê de gestão, retirando a autonomia de gestão dos órgãos e entidades da administração pública municipal, direta e indireta, pois tem por objetivo estabelecer diretrizes e acompanhamento da despesa pública, voltado para adoção de medidas necessárias à racionalização e otimização dos gastos.

As reformas administrativas sempre atraem grandes debates, principalmente quando realizam mudanças significativas e polêmicas. Um dos temas que sempre gera controvérsia na administração pública versa sobre os limites da autonomia, pois de acordo com Pereira (2011), uma das orientações da governança pública em relação à autonomia aponta para que o governo não interfira na rotina de gestão das suas organizações, permitindo a autonomia operacional.

Logo, essa relação de mudanças no DMAE interfere nos rumos da administração do Departamento, em especial no que se refere à autonomia na gestão pública. Ademais, se compararmos o Plano Plurianual (PPA) apresentado pelo governo atual com o anterior, verifica-se diferenças. O PPA de 2014 a 2017 apresenta um processo de continuidade, a partir de 2005. Especialmente em relação à gestão, o PPA (2014 - 2017) deixa nítido este processo, como descrito a seguir:

A primeira fase, compreendida entre 2005 e 2008, contempla a montagem do Modelo de Gestão, com o estabelecimento das suas diretrizes expressas no Mapa Estratégico e na estruturação da visão sistêmica. Para a execução das estratégias, foram definidos os programas estratégicos que compuseram o Plano Plurianual PPA 2006 – 2009.

A segunda fase, entre 2009 e 2012, é definida como uma etapa de aprendizado, na qual houve um refinamento dos conteúdos, revisão dos programas, territorialização e definição das competências a serem desenvolvidas junto aos servidores municipais. A partir da revisão em 2009, o Modelo que abrangia 21 Programas Estratégicos concentrou ações em 12 programas. Em 2010, com a seleção de Porto Alegre para ser uma das cidades-sedes da Copa de 2014, mais um programa foi incluído: Porto Alegre Copa 2014. Atualmente, Porto Alegre encontra-se na terceira fase, 2013 a 2016, da implantação do Modelo de Gestão e o objetivo a ser alcançado é a consolidação e expansão do Modelo. Com isso, iniciaram-se várias atividades, tais como a revisão do Mapa Estratégico, a reforma administrativa, a contratualização de metas e o alinhamento da estratégia com o orçamento (PPA, 2014-2017, p. 16).

O PPA de 2018 a 2021 indica um governo de mudança em relação ao anterior, com destaque para as áreas de finanças e gestão. A situação econômica e financeira, segundo o PPA (2018 - 2021), possui um passivo financeiro expressivo, e que por conta disso, medidas de gestão devem ser tomadas com o objetivo de combater a crise, ou seja, contradiz o governo anterior, que apresentava superávit das suas contas, como descrito no plano:

O desempenho orçamentário dos recursos do Tesouro livre apresentou déficit continuado de 2012 até 2016. Essa insuficiência orçamentária foi compensada com a utilização de recursos vinculados com destinação específica, através do chamado “caixa único”, visto que apresentaram superávit orçamentário no mesmo período (PPA, 2018-2021, p. 31).

Sobre a gestão e finanças, o PPA (2018 - 2021) apresenta uma reorganização da administração pública, com o viés do controle e ajuste fiscal, que “propõe uma gestão fiscal justa e sustentável para zerar o déficit do Tesouro Municipal, estabelecendo metas, qualificando os métodos de controle e proporcionando a capacitação dos servidores municipais” (PPA, 2018-2021, p. 12).

Diante disso, o presente estudo se justifica pelo fato de que houve uma mudança de conteúdo programático na administração municipal de Porto Alegre derivado das eleições de 2016. Partindo dessa premissa, propõe-se analisar as implicações do atual programa de governança municipal na gestão do DMAE, pois segundo Leoneti, et al (2011) o saneamento básico possui impacto na qualidade de vida, na saúde, na educação, no trabalho e no ambiente, envolvendo a atuação de múltiplos agentes.

Portanto, nesse contexto o presente trabalho pretende analisar qual a influência do novo programa de governança da prefeitura de Porto Alegre na gestão do De-

partamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE, em relação à autonomia de gestão na administração indireta no governo Marchezan.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão apresentados os principais conceitos referentes ao tema abordado, descrevendo sobre o Estado e a Administração Pública, a Governança Pública e a Autonomia de Gestão na Administração Pública.

2.1 O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública considera uma gama de teorias, que dão ênfase a questões convenientes a vários propósitos e pontos de vista diversos. Portanto, refletem compromissos mais amplos de determinada cultura, podendo ter precisão, ou uma distorção da realidade (DENHARDT, 2012).

No Brasil, segundo Bresser Pereira (2007), a administração pública reproduz, em certa medida, as classes que compõem o Estado, representadas pela expressão dos poderes existentes na sociedade, ou seja, a representação da sociedade para cada momento histórico. Atualmente, a administração pública atua sob as bases da nova gestão pública, ou gestão pública gerencial, que segundo Bresser-Pereira (1996), está baseada em uma concepção de Estado e sociedade mais democrática e plural, diferente da administração pública burocrática, de viés centralizador e autoritário. Ademais, segundo Klering, Porsse e Guadagnin (2010), a administração pública brasileira desenvolveu após a reforma de 1995 um novo modelo denominado societal, visto que, segundo os autores, significa a maior participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas. Também sinalizam que as evoluções derivadas da reforma gerencial ocorrem sistematicamente.

Contudo, segundo Carinhato (2008), a Reforma Gerencial de 1995 ocorreu sob a égide do programa neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de diminuir o papel do Estado com privatizações, desregulamentação dos mercados e liberalização comercial e financeira.

Portanto, a gestão pública contemporânea possui forte influência do Estado neoliberal, logo, a teoria da Nova Administração Pública apresenta afinidade com a linha de estudo do trabalho.

2.1.1 A Nova Administração Pública

A Nova Administração Pública teve seu marco na década de 1990, com o foco voltado para busca da eficiência e a redução do gasto público. Ela, evoluiu ao longo do tempo, agregando conteúdo e trajetórias distintas a esse conceito de administração pública (PACHECO, 2010).

Assim, de acordo com Costin (2010) destaca-se a introdução do princípio da eficiência aos eixos norteadores da administração pública e a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública, influenciando diretamente na gestão, sobre isso Denhardt (2012) afirma:

Os administradores públicos interessados em *accountability* e alto desempenho começaram a reestruturar seus órgãos burocráticos, a redefinir suas missões organizacionais, a organizar fluxos integrados de processos organizacionais e descentralizar as tomadas de decisões (DENHARDT, 2012, p.198).

Logo, um dos elementos centrais desse modelo, segundo Guimarães (2000), é transformar as estruturas burocratizadas e hierarquizadas em estruturas mais flexíveis e empreendedoras, isto é, utilizar padrões de gestões desenvolvidos para as empresas privadas.

Dialogando com essa linha de raciocínio, Pacheco (2010) acrescenta que a essência desse modelo abre caminho para o Estado terceirizado, enfraquecendo o poder Estatal. Já no Brasil, essas características inspiraram a Reforma Gerencial de 1995, a partir de um programa de privatizações de empresas estatais, orientado pela visão liberal.

Segundo Fontoura (2018), a Nova Gestão Pública introduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso expressou-se na reforma administrativa que visava superar as deficiências do modelo burocrático. Teve inspiração nas reformas do governo neoliberal de Margaret Thatcher (1979 - 1990), baseado na visão economicista, com foco nos cortes de gastos e de pessoal com vistas ao aumento de produtividade da máquina pública.

Para Bresser Pereira (2007), esse modelo implementado no Brasil foi uma necessidade própria do estado social que temos, onde a Reforma Gerencial ainda deve estar em curso nos Estados e grandes cidades, pois é um processo de longa

duração. Embora, na década de 1990 se fortalecesse a visão de Estado mínimo, devido ao contexto mundial e a crise econômica em que o país passava, a inflação alta, o crescimento insatisfatório e o questionamento do tamanho do Estado. O próprio ministro da Reforma - Luiz Carlos Bresser-Pereira avaliou, anos depois, que o Estado Mínimo seria um equívoco, pois o necessário seria reconstruir o Estado para fortalecer seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do país (FONTOURA, 2018).

Carinhato (2008) alerta para o fato de que esses modelos possuem interesses maiores do que meramente administrativos, ou seja, fazem parte de um novo paradigma econômico concebido pela ideologia neoliberal de Estado.

Segundo Pacheco (2010), que o modelo da Nova Administração Pública é derivado de um período em que o Estado necessitava dar respostas para novas demandas da sociedade. Portanto, para avançar na compreensão da realidade da administração pública atual, é pertinente discorrer sobre centralização, descentralização e sua relação com as últimas grandes reformas ocorridas no campo da administração pública no Brasil.

2.1.2 Centralização e Descentralização na Administração Pública

Constantemente surgem debates no âmbito da sociedade sobre o tamanho e o papel da administração pública, em especial, na relação econômica. Contudo, a Constituição Federal de 1988 consolidou as características principais do Estado brasileiro. Segundo Lenza (2012), a Constituição Federal de 1988 apresentou legitimidade popular e consolidou a forma de governo República, o sistema de governo Presidencialista e a forma de Estado Federação, ampliando a autonomia administrativa e financeira dos Estados e Municípios da Federação.

Contudo, a administração pública no Brasil é resultado de um acúmulo de reformas, onde a reforma gerencial de 1995 é a base para observar como atualmente a administração pública está formatada, embora, a reforma administrativa de 1967, tenha sido o primeiro grande esforço para contribuir com a profissionalização da administração pública no país.

A reforma administrativa de 1967 ocorreu durante o governo militar no país, e contraditoriamente as características daquele governo produziu uma reforma em que um dos seus principais atributos foi a descentralização nos moldes da administração burocrática (COSTIN, 2010).

Assim, para Abrucio, Pedroti e Pó (2010), embora o governo militar possuísse como característica central o autoritarismo, do ponto de vista da administração pública, houve uma preocupação com a modernização do país, aperfeiçoando aspectos importantes do Estado, como a profissionalização de carreiras públicas. Também houve destaques na área de planejamento, com a criação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e na expansão e institucionalização de diversas políticas públicas, como saneamento e habitação.

De acordo com Bresser Pereira (1996), esta Reforma ficou pela metade e não obteve sucesso. Seus principais problemas estavam ligados às práticas patrimonialistas e fisiológicas, principalmente porque, quando deixou de realizar concursos, enfraqueceu o núcleo estratégico do Estado, onde os altos escalões da administração passaram a ser contratados por empresas estatais. Portanto, seu fim ocorreu concomitantemente à crise do regime autoritário e a reabertura democrática do país, com o marco na Constituição Federal de 1988.

Na opinião de Abrucio, Pedroti e Pó (2010), a Constituição Federal de 1988, ampliou os instrumentos democráticos no país com intuito de aproximar o governo dos cidadãos e consolidar a independência entre os Poderes, a exemplo do novo papel do Ministério Público. Contudo, também criou alguns entraves do ponto de vista da gestão, pois a grande preocupação daquele período foi a questão democrática, em virtude do período da ditadura militar.

Decorrente disso, na década de 90 surgiu com força a ideia de Estado mínimo, retomando o debate sobre os rumos da administração do Estado, com o propósito de avançar em temas que a constituição não tinha resolvido e abrindo caminho para a Reforma Administrativa comandada por Bresser Pereira em 1995 (ABRUCIO, PEDROTI e Pó, 2010).

Carinhato (2008) afirma que a Reforma Gerencial ocorreu devido à necessidade de apresentar respostas para crise econômica e social pelo viés Neoliberal. Também considerava a Constituição de 1988 um retrocesso do ponto de vista da gestão pública, e deveria rever temas importantes, como a estabilidade dos

servidores, reduzir os gastos, avaliar o desempenho e diminuir a cultura burocrática do país.

No entanto, segundo Bresser-Pereira (1996), a Reforma Administrativa, iniciada em 1995, teve como principal objetivo modernizar a administração pública. Alguns eixos prioritários consistiam em: descentralização regional das decisões, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; descentralização administrativa, delegando autoridade e autonomia para os administradores públicos; organizações com poucos níveis hierárquicos; pressuposto da confiança ilimitada, diferente da desconfiança existente; controle mais flexível dos processos administrativos e administração voltada para o atendimento do cidadão. Seu principal objetivo, segundo o autor (1996, p. 4), é “definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes de forma a garantir que o interesse coletivo na produção de bens públicos pelo Estado seja razoavelmente atendido”.

Portanto, com base nos elementos expostos até então, a seguir será apresentada as principais características da Descentralização na Administração Pública na Contemporaneidade.

2.1.2.1 Características da Descentralização na Administração Pública na Contemporaneidade

A descentralização ou centralização na administração pública, segundo Kugelmas e Sola (2000), alternam-se de acordo com a história política do Brasil. De acordo com Felicíssimo (1992), esse tema é eminentemente político, pois segundo o autor (1992, p. 06), a “descentralização carrega em seu bojo os elementos valorativos que correspondem aos anseios de reconstrução democrática do país”.

Portanto, é um tema que se relaciona com o período da redemocratização no país, onde se iniciou um novo ciclo político e, conseqüentemente, da administração pública, produzindo um processo de descentralização de recursos financeiros e da prestação de serviços sociais para os Estados e as Cidades (FALLETI, 2006).

Assim, a descentralização, nos moldes atuais, foi consequência da reabertura democrática, pois nos Regimes Militares vigoravam a visão da centralização na ad-

ministração pública. A partir de então, desencadeou-se um processo novo de descentralizar responsabilidades com os Estados e Municípios, ampliando a capacidade extrativa da União e, ao mesmo tempo, diminuindo a sua participação total na receita, ampliando para os Estados e Municípios (KUGELMAS E SOLA, 2000).

Esse processo transferiu responsabilidades aos Governos Estaduais e Municipais ao longo da década de 1990, visto que, segundo Falleti (2006), em 1982, as autoridades municipais, estaduais e o governo federal dividiam muitas responsabilidades, como em relação aos indicadores educacionais, sem uma definição de suas responsabilidades exclusivas.

Segundo Felicíssimo (1992), a melhor concepção do modelo de descentralização na gestão pública pode ser descrita a seguir como:

Parte, logicamente, da premissa de que é desejável uma maior proximidade entre o locus do problema e seus instrumentos de resolução por permitir maior sensibilidade do administrador para a real natureza do problema a ser enfrentado, maior eficiência operacional decorrente tanto da administração dos custos indiretos como do uso de materiais locais, além de facilitar um controle substantivo, pelos usuários/beneficiários, dos serviços a serem prestados, obras a serem construídas ou equipamentos a serem adquiridos. (FELICÍSSIMO, 1992, p.10).

Contudo, segundo Costin (2010), embora a descentralização das competências estabelecidas pela Constituição de 1988 tenha trazido recursos federais para os municípios, também foram surgindo mecanismos de controle desses investimentos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece uma barreira orçamentária, e o poder de decisão sobre como gastar o recurso e obter fontes de financiamento por parte dos governos municipais, ou seja, a autonomia de gestão pode ser considerada relativa.

A autonomia dos governos municipais está relacionada às atribuições da Constituição Federal e da Lei Orgânica municipal para constituir a gestão pública, através de Secretarias e Departamentos para as áreas relacionadas às demandas municipais, de acordo com o Artigo 165 da Constituição Federal, que prevê a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA) que regulamentam o orçamento dos municípios.

Segundo Felicíssimo (1992), a experiência brasileira de descentralização possui a característica de transformar uma estrutura jurídica para adquirir maior flexibilidade e autonomia para criar uma empresa ou fundação pública.

Partindo dessa premissa, segundo Souza e Carvalho (1999), a descentralização é um modelo político e de gestão, que está ligado ao novo gerencialismo público, com o objetivo de aumentar o desempenho dos organismos públicos. De outro modo, o Estado foi enfraquecendo seu papel através de desregulamentações e privatizações.

Portanto, para contribuir com o tema sobre o Estado e a política, através da correlação de forças que compõem o Estado, o subcapítulo a seguir abordará o tema do processo político e o poder na formação dos Estados contemporâneos.

2.1.3 O Processo Político e o Poder

As democracias contemporâneas apresentam distintos atores que influenciam nas decisões políticas dos governos. Para Loureiro, Olivieri e Martes (2010), os políticos e os burocratas são dois atores que tem papel destacado no campo da administração pública.

Segundo Bilhin (2014), Woodrow Wilson, em 1887, foi o primeiro a escrever sobre essa relação entre eleitos e nomeados, realçando a dicotomia entre eles. O autor descreve que os políticos eleitos não devem interferir com a administração e os gestores/dirigentes/trabalhadores da administração, funcionários e servidores cumprem as instruções e respondem perante os políticos eleitos.

No Brasil, o Estado foi se constituindo ao longo do tempo como resultado da conjuntura do país em cada período histórico, onde as forças políticas possuem uma multiplicidade/heterogeneidade e o aparelho estatal uma relativa autonomia. Segundo Loureiro, Olivieri e Martes (2010), isso ocasiona uma influência dos burocratas a partir daquilo que representam na sociedade, como as convicções e a classe social. Assim, os autores relatam que:

O Estado se amplia na medida em que cresce o aparato burocrático-administrativo, com a ramificação e fortalecimento dos órgãos públicos e aumento de sua capacidade de regulação e intervenção. A autonomia do Estado se reproduz politicamente pela ampliação de sua capacidade para atender, com as políticas públicas aos interesses múltiplos e heterogêneos das classes sociais e do exercício de sua função de árbitro e regulador das relações sociais (LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2010, p.82).

Decorrente dessa perspectiva, segundo Oliveira (2012, p. 1544), os burocratas “desfrutam de ampla autonomia na decisão sobre quem serão os beneficiados e os punidos pelo governo, ou seja, eles não apenas executam as políticas públicas (policies), eles fazem também a política”. Sobre isso, Loureiro, Olivieri e Martes (2010) afirmam que:

Os técnicos de alto escalão atuam politicamente ao arbitrar e negociar interesses em confrontos localizados, e constituem uma força entre outras que buscam fazer valer seus pontos de vista nas decisões sobre políticas públicas (LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2010, p.82).

Embora o papel dos burocratas tenha agregado o elemento político ao longo do tempo e o Estado possua uma relativa autonomia, constata-se que a política é central nesta arena. Portanto, segundo Loureiro, Olivieri e Martes (2010), os partidos após o restabelecimento da democracia de 1988, tornaram-se centrais no poder estatal, intervindo de forma efetiva no processo decisório dos governos.

Nesse sentido, Durand e Abrucio (1998) reforçam a visão de que após a redemocratização no país, os governos possuem um perfil político ainda maior e suas nomeações estão em sintonia com esse raciocínio.

Por conseguinte, as características da sociedade contemporânea em relação ao Estado e a administração dialogam com os tipos de governos. Assim, Bresser Pereira (2007) descreve que o Estado, depois de 1990, se caracteriza como liberal dependente, o regime político é democrático, a classe dirigente é representada pelos agentes financeiros e os rentistas e a administração é gerencial.

Portanto, os governos são influenciados pelo conjunto do Estado e a administração. Azevedo e Filipim (2016) apresentam o conceito de que a gestão administrativa não está isolada do ambiente político e constitucional, e que esses elementos intervêm nos rumos da administração da máquina pública no Brasil.

Então, descrever os elementos que constituem a governança pública contribui para a formulação do referido estudo. Logo, o subcapítulo a seguir vai discorrer sobre a governança no setor público.

2.2 A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

A sociedade passou a questionar a forma de organização e o funcionamento do Estado nos últimos anos, exigindo dos governos respostas diferentes para as suas demandas. Filgueiras (2018) afirma que existe uma grande desconfiança dos cidadãos nas instituições e uma percepção de mau funcionamento da máquina pública. Esse sentimento produziu no Brasil a Reforma Gerencial de 1995 e, concomitantemente, o movimento conhecido como governança pública (SANTOS e ROVER, 2019).

Esse modelo de gestão adotado pelas organizações públicas, segundo Viera (2012), pode assumir diferentes dimensões, devido aos objetivos dos órgãos públicos e o seu papel dentro da estrutura governamental.

Abordaremos, neste subcapítulo, além do que se viu até aqui, os aspectos da governança relacionados à história e à evolução, à governança corporativa, à governança no setor público e os seus principais atores e os desafios para o seu desenvolvimento no setor público.

2.2.1 História e Evolução

O termo governança é uma expressão muito utilizada na área econômica, sendo chamada de governança corporativa e o seu significado compreende um conjunto de elementos, em que por essência, possuem o objetivo de satisfazer os interesses dos acionistas (GRÜN, 2005).

Esse movimento é oriundo do início da década de 80 nos Estados Unidos. De acordo com Pereira (2011, p. 120), o movimento apareceu “dos grandes investidores contra as corporações que estariam sendo administradas de uma forma que não iriam ao encontro dos interesses dos acionistas”.

Portanto, ela surge no momento em que existem conflitos de interesses entre o proprietário da empresa e os gestores, ou seja, a governança corporativa surge a partir da necessidade de resolver problemas entre os acionistas e as grandes corporações, administradas de forma irregular. Como descrito por Filho (2009) a seguir:

As questões sobre governança das corporações ocupam espaço crescente nos debates e nas ações do mercado de capital, obtêm atenção dos formuladores de políticas públicas e ganham lugar na mídia. Essas questões adquiriram força a partir de meados da década de 80, nos Estados Unidos, onde grandes investidores institucionais passaram a se mobilizar contra corporações que eram administradas de maneira irregular, em detrimento dos acionistas. O movimento expandiu-se, chegou à Inglaterra, estendeu-se ao restante da Europa e, na última década, ao Brasil (FILHO, 2009, p. 31).

Assim, de acordo com Jessop¹ (*apud* Pereira, 2011) a governança é uma tentativa de governar e controlar os fenômenos e eventos reais, transformando a complexidade desestruturada em uma complexidade estruturada.

No entanto, não existe uma padronização sobre a aplicação das práticas de governança corporativa nas empresas, contudo, existem alguns princípios que são centrais, tais como: transparência, independência e prestação de contas (*accountability*). Esses princípios são utilizados como meios para atrair investimentos aos negócios corporativos e obter os benefícios esperados como eficiência e conformidade às regras dos órgãos auditores (PALUDO, PUTZ E JUNIOR, 2016).

Segundo Rossetti e Andrade² (*apud* Souza e Faria, 2017), existe uma tendência em utilizar a teoria da governança corporativa do setor privado para o setor público, embora necessite de ajustes, devido à natureza distinta da área pública.

A governança em si, é um termo amplo, pois se refere à aquisição e distribuição de poder na sociedade e a governança corporativa se limita a forma como as corporações são administradas (PALUDO, PUTZ E JUNIOR, 2016). A evolução do mencionado conceito para administração pública é uma evolução, portanto, situar o tema da governança corporativa e governança no setor público são elementos necessários para avançar no propósito do presente estudo.

¹JESSOP, Bob. The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance. Lancaster: Lancaster University, 1999.

² ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2011

2.2.2 A Governança Corporativa

Embora a essência desse estudo perpassasse o entendimento sobre a administração pública, os princípios da teoria da governança corporativa são utilizados pela governança no setor público, ou seja, nesse caso é adequado abordar esse conceito, que inicialmente foi introduzido pela iniciativa privada (PEREIRA, 2011).

Para Souza e Faria (2017), a governança pública trata da distribuição de poder entre governo e a sociedade sobre a tomada de decisões, enquanto a governança corporativa preocupa-se com a gestão das organizações.

Portanto, a boa governança corporativa, de acordo com Grün (2005), significa a realização das expectativas dos detentores de poder executada pelos gestores. No Brasil, predominam, no citado modelo, os interesses das elites financeiras, que corrobora com o que Filho (2009) defende sobre o assunto:

Sempre que um investidor, proprietário ou financiador procura mais influência sobre a atuação das empresas nas quais tem participação, o que faz é orientar as políticas de governança corporativa da empresa, de modo que se assegure de que os agentes (executivos) atendam àquilo que dela esperam esses investidores (FILHO, 2009, p. 32).

Sobre a forma e o conjunto de instrumentos e mecanismos utilizados para organizar, administrar e gerenciar uma empresa (pública ou privada), Paludo, Putz e Junior (2017, p.107) afirmam que “entre estes instrumentos podem-se incluir leis, políticas, normas de órgãos reguladores, normas e regulamentos internos e até práticas comerciais ditadas pelo mercado”. Segundo Pereira (2011), os mecanismos efetivos de governança originais possuem as seguintes características:

a) simplificar modelos e práticas que reduzem a complexidade do mundo e que são congruentes com os processos no mundo real, bem como relevantes para os objetivos dos atores envolvidos; b) desenvolver a capacidade para o aprendizado da dinâmica social sobre vários processos e formas causais de interdependência, atribuições de responsabilidades a capacidade para ações, possibilidades de coordenação em ambientes complexos e turbulentos; c) construir métodos para ações coordenadas de diferentes forças sociais com diferentes identidades, interesses e sistemas de significados sobre diferentes espaços e horizontes temporais e sobre diferentes domínios de ações; d) estabelecer um ponto de vista comum sobre o mundo para a ação individual e o sistema que possibilite estabilizar orientações, expectativas e regras de conduta de atores-chaves (Pereira, 2011, p. 121).

Nesse sentido, os mecanismos de governança remetem para as boas práticas de governança, em que de acordo com Filho (2009), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), lançou em 1999, um conjunto de normas e diretrizes sobre governança corporativa, que consolidou as práticas desse modelo, descritas como governo das sociedades, direitos dos acionistas, equidade dos acionistas, papel dos grupos de interesse, divulgação da informação/transparência e responsabilidade do órgão de administração.

Com a evolução das práticas de governança no Brasil, houve mudanças que foram delineando esse modelo de gestão, principalmente, a partir da implantação de alguns instrumentos por parte dos organismos governamentais, descritas segundo Pereira (2011) como:

a) aprovação da Lei nº 10.303/01 (dispõe sobre as Sociedades por Ações, sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários – CVM); b) criação do Novo Mercado e dos Níveis 1 e 2 de governança corporativa pela Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA); c) novas regras de definição dos limites de aplicação dos recursos dos Fundos de Pensão (PEREIRA, 2011, p. 122).

Segundo o Instituto de Governança Corporativa (IBGC) (*apud* Paludo, Putz e Junior, 2017, p. 111), no Brasil, o código das melhores práticas de governança corporativa, apresenta como princípios básicos: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, servindo para qualquer organização, privada ou pública e seus significados, segundo Paludo, Putz e Junior (2017), serão demonstrados pelo quadro a seguir:

Quadro 1: Boas Práticas de Governança Corporativa.

Transparência	Desde que a informação seja fidedigna, este elemento é importante para transmitir confiança, interna e externa, para a organização. No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga o gestor público à transparência em seus atos. No setor privado, isso é estabelecido através da Lei das S.As nº 10303, de 2001.
Responsabilidade corporativa	Exige que os agentes de governança zelem pela sustentabilidade das organizações, considerando questões de ordem econômica, social e ambiental na definição dos negócios e operações. Na área pública, as instituições

	governamentais devem ser planejadas para servir aos segmentos da sociedade como um todo.
Equidade, igualdade e inclusividade	Preconizam um tratamento justo a todas as partes interessadas, com os stakeholders. A boa governança deve assegurar que grupos sociais não sejam excluídos e ajudar os grupos mais vulneráveis a melhorar sua condição e seu bem-estar.
Prestação de contas (accountability)	Preconiza que as organizações devem ser fiscalizáveis por todos aqueles que serão afetados por suas decisões, através de mecanismos de controle e o cumprimento da legislação. Os dirigentes das organizações devem prestar contas de suas ações, assumindo responsabilidades e arcando com as consequências de seus atos. Para isso, as empresas públicas e privadas devem aperfeiçoar a disponibilização dos mecanismos de prestação de contas.

Fonte: Adaptado de Paludo, Putz e Junior, 2017.

Embora os princípios básicos estejam identificados, os objetos de governança não devem ser estabelecidos sem conexão com a realidade, pois os processos e mecanismos de governança é que irão delinear e caracterizar os objetos, aliados ao entendimento de que os problemas não se resolvem naturalmente e necessitam de inteligência estratégica para tais soluções (PEREIRA, 2011).

Em sua maioria, as circunstâncias que necessitam ser resolvidas surgem no âmbito da gestão. De acordo com Filho (2009), na gestão deve ser assegurada ao gestor a autonomia para buscar os objetivos e os resultados estabelecidos pelos detentores de poder. Portanto, os gestores devem tratar as questões da gestão e os detentores de poder, a governança.

Por conseguinte, a governança corporativa apresenta um conjunto de características, princípios e práticas que moldam seu conceito, em que sua essência procura resolver e mediar às demandas de quem detém o poder, seja na iniciativa privada, ou no setor público.

2.2.3 A Governança no Setor Público

O Estado é responsável por introduzir ações inovadoras para assegurar a boa gestão. Para isso, seu perfil deve ser mediador, que promova o desenvolvimento com inteligência, instituições democráticas sólidas, norteadas pela eficiência, eficácia e efetividade, competência dos recursos humanos, dentre outros (SOUZA E FARRIA, 2017).

Nesse debate contemporâneo sobre a administração pública, as formas de governar se transformam. Segundo Casula (2017), o modelo de governo centralizador está abrindo espaço para uma nova forma de governar que envolve diferentes atores na construção das políticas públicas, denominado de governança. Segundo Rua, (1997), um dos conceitos desse termo pode ser definido, resumidamente, como as condições financeiras e administrativas de um governo em colocar em prática as decisões que toma.

Portanto, a governança pública é um movimento que surge para responder às demandas do Estado contemporâneo, em que, de acordo com Figueiras (2018, p. 79), “a definição de governança, vai além do gerencial e dos mecanismos de gestão. Ela representa um processo de conexão entre os mecanismos de administração com a dimensão política e infra-estrutural do poder”.

Nesse sentido, pode haver confusão entre os conceitos de governança e governabilidade. Portanto, Pereira (2011) alerta para a importância de diferenciar os dois conceitos, como demonstra o quadro a seguir:

Quadro 2: Diferenças sobre Governabilidade e Governança.

GOVERNABILIDADE	GOVERNANÇA
Refere-se às condições substantivas/materiais de exercício de poder e de legitimidade do Estado e do seu governo.	Refere-se aos aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade.
É concebida como a autoridade política do Estado, entendida como a capacidade que esse tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um	É a capacidade (financeira, gerencial e técnica) que um determinado governo tem para formular e implementar as políticas de forma correta e que atenda aos múltiplos interesses.

objetivo comum.	
Fonte principal: os cidadãos e a cidadania organizada.	Fonte principal: os agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação e implementação correta das políticas públicas e representam a face desse diante da sociedade civil e do mercado.

Fonte: Adaptado da obra de Pereira, 2011.

A governança pública na visão de Dias e Cario (2014), possui um conceito mais amplo e definido, pois é uma resposta que surge derivada do problema de como compreender o novo papel do Estado na relação com a sociedade e o seu desenvolvimento. Essa visão dialoga com a formulação de Kissler e Heidemann (2006), em que afirmam que esse modelo seria uma resposta às condições insatisfatórias da modernização praticada até então.

Portanto, a governança segundo Casula (2017), possui definições variadas, com visões substanciais distintas e possui relação com as circunstâncias em que ela é observada. Para Dias e Cario (2014, p. 93), a definição seria mais ampla ainda, como “uma estratégia desenvolvimentista adotada na relação entre o Estado e a sociedade com vistas à construção do público, envolvendo o próprio público e buscando atender os interesses desse mesmo público”.

Outro aspecto sobre a governança segundo Casula (2017) seria o fato de ser uma resposta às disfunções da administração burocrática, apresentando um modelo alternativo para a nova gestão pública, em que um dos principais conceitos em relação às políticas públicas, segundo a autora, significa:

O conceito de governança é estudado junto às parcerias e interações entre atores públicos e privados (mais ou menos institucionais) e em diferentes níveis de governo caracterizados pela ausência de autoridades formais e hierárquicas e pela presença de interações horizontais entre os diversos atores envolvidos no processo político (CASULA, 2017, p.1129).

Num esforço de sistematizar de forma resumida os conceitos, Paludo (2013), afirma que a governança pública é algo que deve ser entendido como a capacidade de governar, de decidir e implementar políticas públicas que atendam às demandas da população.

Portanto, verifica-se que os conceitos sobre governança no setor público são diversificados, contudo, partindo dos conceitos gerais, é importante destacar que

esse movimento pode adotar dois caminhos distintos: o primeiro seria o fortalecimento da perspectiva neoliberal, e o segundo da perspectiva neodesenvolvimentista e de melhoria da democracia (DIAS E CARIO, 2014).

Segundo Kissler e Heidemann (2006), o entendimento original da governança está associado a políticas de desenvolvimento, orientados por determinados pressupostos sobre elementos estruturais como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público.

A outra formulação sobre o caminho de governança adotado é o fortalecimento da perspectiva neoliberal, onde o Estado “se apresenta como aberto, flexível e diretamente relacionado com o processo de diminuição da intervenção pública, como a privatização e a desregulamentação” (CASULA, 2017, p. 1131).

Nesse sentido, segundo Puello-Socarrás (2018), esse modelo de governança predomina a visão da retração do Estado de bem-estar-social, passando para o viés empreendedor. Portanto, produzindo uma nova arquitetura do aparelho administrativo, em que de acordo com Puello-Socarrás (2018), não é meramente uma mudança administrativa ou técnica, ou seja, é uma forma de governo em ascensão no estágio atual do capitalismo neoliberal, significando, entre outras coisas, a comercialização dos espaços, esferas e dimensões da vida social. Assim, esse modelo aparentemente técnico, na verdade, é uma reconfiguração política de grandes impactos para sociedade.

Assim, esse modelo de governança, parte do princípio que existe um déficit nas organizações públicas tradicionais, exigindo novas ações e concepções do serviço público, adotando princípios da iniciativa privada na gestão pública (MEZA, MORATTA E GROSCHUPF, 2017).

Logo, a governança no setor público pode ser considerada um elo entre os interesses do mercado e a sociedade civil, que de forma intrínseca traz a ideia de reprimir o tamanho do Estado, ao mesmo tempo, em que sugere ampliar a participação da sociedade civil no meio público (PALUDO, 2013). Esses elementos dialogam com o que apresentam Dias e Cario (2014) sobre o deslocamento do poder estatal, como uma característica importante da governança no setor público, indicando três direções em que ele pode ocorrer:

- i) do sistema político central para sistemas regionais e locais (downward), a exemplo das descentralizações político-administrativas que criam outros órgãos dentro da mesma estrutura de governo, porém no sentido do

governo central para uma unidade descentralizada desse mesmo sistema político; ii) do sistema político central para cima, no sentido de organizações transnacionais – como a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio (upward); e iii) do sistema político central para instituições externas (outward) (PIERRE; PETERS, 2000), tal como ocorre com as privatizações, terceirizações, convênios, parcerias de maneira geral, tanto com outros órgãos públicos, como com empresas ou organizações sem fins lucrativos, tais como as organizações sociais (DIAS E CARIO, 2014, p.95).

Portanto, essas características dialogam com o que Paludo (2013) defende sobre governança pública, em que de fato, a governança transcende os limites operacionais da política até então, passando a ampliar os interesses entre governo, mercado e a sociedade.

Segundo Pereira (2011), essas características dialogam com os princípios da governança corporativa aplicada ao setor público, embora, a administração pública seja muito mais complexa e necessite de medidas distintas e adequadas para cada realidade.

Contudo, uma das diferenças da governança no setor público em relação ao setor privado, segundo Pereira (2011), é que ela destoa da lógica incremental das forças do mercado e do planejamento de cima para baixo, pois o foco desse método deve ser a operação autônoma e interdependente das organizações. Como afirma Pereira (2011, p. 122), “a autoridade é determinada pelo conhecimento e função do ator no sistema, em vez de um sistema de anarquia ou hierarquia de decisões e implementações de políticas coordenadas”.

Logo, uma das preocupações e polêmica da governança no setor público é o tema da autonomia, pois Segundo Rúa (1997), é um caminho para assegurar a democracia e impedir que a burocracia se torne governo, substituindo os políticos.

As características da governança pública são amplas e não possuem um conceito único, contudo, muitos estudos estão aprofundando a elaboração sobre a governança pública moderna. Assim, os principais atores, os desafios da governança pública e algumas características em relação à autonomia no setor público serão apresentados a seguir.

2.2.4 Os principais Atores e os Desafios da Governança no Setor Público

A governança pública se aprimorou ao longo do tempo, possui um conjunto de elementos que a consolidaram e vão caracterizando esse modelo contemporâneo de administrar o Estado.

A evolução desse modelo no Brasil ocorreu mediante investimentos do governo federal para capacitação e treinamento dos servidores públicos, pois o gestor público é um instrumento importante para a realização da governança (PALUDO, 2013).

Segundo Filgueiras (2018), a proposta de governança apresentada pela OCDE, adota ações e premissas que orienta os governos, produzindo ganhos de escala, por meio da desburocratização de serviços e políticas públicas e por uma visão dirigida ao cidadão, através de 10 ações gerais apresentadas a seguir:

(1) realocação dos recursos das áreas administrativas para as áreas de serviços e para as áreas fins; (2) integrar e coordenar formuladores e implementadores de políticas públicas; (3) coordenar a implementação de políticas transversais e evitar sobreposições; (4) fundir órgãos públicos para a constituição de unidades de processos operacionais, em que o cidadão precise recorrer a apenas uma agência para resolver seus problemas; (5) compartilhamento de serviços de suporte; (6) definição de padrões operacionais; (7) separação entre a definição do orçamento público e a avaliação dos resultados; (8) controle dos resultados por meio de diálogo permanente com a sociedade, preferindo indicadores qualitativos ao invés de indicadores quantitativos; (9) redução da complexidade das informações e ampliação da transparência; (10) por meio do uso intenso das novas tecnologias, aprimorar o atendimento aos indivíduos e às empresas (FILGUEIRAS, 2018, p. 78)

Essas ações e premissas ampliam o raio de medida dos governos, pois de acordo com Dias e Cario (2014), uma governança que reforça a representatividade do Estado deve agregar a democracia como um importante método de construção das ações do governo. A abordagem da democracia deliberativa efetiva a agenda do governo e o envolvimento dos cidadãos pode ocorrer pelo simples voto, como nos plebiscitos e referendos.

Para Casula (2017), a governança pública deve produzir procedimentos de participação aos indivíduos, ou seja, novos mecanismos de inclusão em processos participativos e deliberativos para garantir a maior participação de diferentes atores na determinação das políticas públicas.

Além da participação da sociedade, o mundo globalizado exigiu da governança pública a participação de outros atores nesse processo. Segundo Santos e Rover (2019, p. 735), são definidos como “atores diferentes do governo nacional, provincial e local, grupos políticos e sociais, grupos de pressão, grupos de ação e interesse, instituições sociais, organizações privadas e outras mais”.

Essa lógica dialoga com o que preconiza Kissler e Heidemann (2006), em que a governança pública deve possuir uma amplitude de atribuições e consequentemente as organizações públicas não precisam oferecer exclusividade nos serviços públicos.

Contudo, a participação proativa de todos os atores envolvidos, dirigentes, políticos, órgãos de controle e, em especial, da sociedade organizada são decisivos para a garantia dos princípios da boa governança (SANTOS E ROVER, 2019).

Segundo Kissler e Heidemann (2006), este conceito de um novo arranjo de atores que produz a governança pública, em especial, entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, transforma o setor público em um empreendimento, com destaque para tendência de privatização/terceirização/parcerias público-privadas (PPPs). Esse contexto para Paludo (2013) produziu um novo termo denominado de nova governança pública.

Esse modelo projeta para o Estado a distribuição de poder, que para Dias e Cário (2014), são estratégias adotadas pelos governos para responder às demandas atuais, através de descentralização político-administrativa, terceirização, privatização, convênios, acordos e parcerias de maneira geral.

A governança pública nessa nova fase, segundo Casula (2017), fragmentou a entrega dos serviços e esvaziou os poderes do Estado, produzindo uma delegação de competências em todos os âmbitos da gestão pública e contribuindo na definição dos resultados das políticas públicas. Segundo Kissler e Heidemann (2006), a participação da iniciativa privada na gestão, em especial, em âmbito municipal, escolhe o filé mignon do serviço público, e limitam sua atuação a casos leves, enquanto aos municípios resta atender os casos graves.

Nesse sentido, de acordo com Casula (2017), um dos desafios desse novo processo de governança, na definição de políticas públicas, está relacionado com a legitimidade dos atores não estatais na resolução dos problemas dos interesses co-

muns. Entretanto, para Pedersen e Johannsen³ (*apud* Santos e Rover, 2018) além da confiança dos atores, a inclusão de cidadãos e o aprimoramento da relação público-privada são mecanismos fundamentais para serem aprimorados.

Esse modelo é uma das principais vertentes utilizadas pela governança, em que o processo de diminuição da intervenção pública abre caminho para descentralização do Estado segundo Casula (2017). Assim, partindo dessa premissa, em que a descentralização do Estado é uma característica presente, surge uma questão relacionada à autonomia na gestão, em especial, sobre as perspectivas dos limites da autonomia da iniciativa privada na gestão pública e os limites da autonomia de gestão nas organizações públicas. Segundo Kissler e Heidemann (2006), a autonomia de gestão na governança pública ainda é um problema, devido aos dilemas em relação ao processo de descentralização e o nível insuficiente de autonomia dos atores participantes do processo.

Segundo Meza, Moratta e Groschupf (2013), regular a autonomia de gestão no modelo atual de governança pública é um desafio, principalmente, por ainda existirem elementos de integração e dicotomia presentes entre política e administração.

Portanto, o principal objetivo deste estudo concentra-se em discorrer sobre a autonomia de gestão na administração pública.

2.3 AUTONOMIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao discorrer sobre governança no setor público e descentralização da administração, surge o debate sobre a autonomia na gestão, principalmente após a Reforma Gerencial, que produziu mudanças na administração do Estado, entre elas, a necessidade de fortalecer e aumentar a autonomia na administração pública (BRESSER PEREIRA, 1997).

Segundo Kugelas e Sola (2000), a descentralização é um avanço democrático e, no Brasil contemporâneo, tem como referência a Constituição de 1998, que estabeleceu os principais parâmetros da autonomia a partir da descentralização da Administração pública.

³Pedersen, K. H., & Johannsen, L. (2018). New public governance in the Baltic States: flexible administration and rule bending. *Public Performance & Management Review*, 41(3), 648-667.

Contudo, com a expansão dos serviços públicos na década de 90, a Reforma Gerencial ampliou os mecanismos de descentralização pública no Brasil, facilitando para os dirigentes públicos cuidarem dos interesses do Estado, e, ao mesmo tempo, aumentando a distribuição de poder em relação à autonomia de gestão (VIEIRA, 2012).

Portanto, segundo Peters (2008), uma das características das reformas contemporâneas do Estado, em busca da ampliação da autonomia dos administradores, foi a flexibilização da gestão para superar o Estado burocrático engessado, com o objetivo de constituir mecanismos que agilizassem os processos na administração pública.

Nesse sentido, a Reforma Administrativa trouxe novos paradigmas para gestão pública, contribuindo para ampliar a autonomia no setor público, onde de acordo com Fonseca, Meneses, Filho e Campos (2013), o conceito de autonomia pode ser descrito a seguir como:

A forma de se fornecer maior margem de decisão aos gestores públicos para adoção de práticas da iniciativa privada, aliada à maior capacidade de responsabilização desses gestores e controle de suas atividades por metas e resultados (FONSECA, MENESES, FILHO e CAMPOS, 2016, p.1462).

Outra abordagem sobre o conceito de autonomia segundo Rua (1997, p. 144), pode ser definida como “a capacidade de um ator ou agência de formular preferências e executar decisões, sem sofrer constrangimentos decorrentes de relações de subordinação”. De acordo com Fonseca, Meneses, Filho e Campos (2013), esse conceito é condizente com a teoria da Nova Administração Pública.

Contudo, é importante destacar que a autonomia de gestão não pode ser confundida com insulamento burocrático, que no que lhe concerne, significa a independência de determinados órgãos do governo. Sobre isso, Bresser Pereira (1997) afirma:

A alta administração pública está inserida no processo político e dele faz parte. O tipo ideal de um burocrata estatal puramente técnico não faz sentido, da mesma forma que não faz sentido atribuir a ele o papel de garantir a racionalidade da administração pública e mais amplamente do governo, continuamente ameaçada pelos políticos (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 43).

Consequentemente, embora a autonomia seja algo necessário para a administração pública, ela não está desvinculada do projeto de governança, ou seja, a administração e a política necessitam estar conectadas (RUA, 1997).

Por outro lado, segundo Arretche (2003), a autonomia de gestão proporciona aos gestores tomar as decisões de acordo com suas preferências e, nem sempre, compatíveis com o interesse público e o bem-estar da população, como ressalta na afirmação a seguir:

A autonomia local para a gestão de políticas cria oportunidades institucionais para que os governantes implementem decisões de acordo com suas próprias preferências, as quais não são necessariamente compatíveis com o interesse público e o bem-estar da população (ARRETCHÉ, 2003, p. 335).

A administração pública contemporânea está associada à governança pública, no âmbito das decisões políticas de como administrar o Estado, embora, tenha quem defenda uma ampla autonomia de gestão para se atingir a eficiência do setor público, como argumenta Peters (2008, p. 290), se “o talento gerencial não estivesse confinado a normas internas, o setor público seria mais eficiente”.

Dialogando com essa característica, a partir da execução do serviço público, surge a área dos recursos humanos, onde segundo Fonseca, Meneses, Filho e Campos (2013), apontam para a necessidade de garantir autonomia das organizações na escolha de alternativas e modelos de desenvolvimento de pessoas. Contudo, condicionada aos normativos gerais do setor público e as características de cada organização, tais como, a estratégia e herança cultural.

Outro ponto de vista, acrescenta que uma alternativa para garantir os resultados da ação pública, que satisfaçam as demandas estabelecidas, parte de atores sociais envolvidos na execução dos objetivos públicos, e para isso, deveria existir o empresário político, não necessariamente restrito aos políticos dotados de mandato eletivo (RUA, 1997).

Contudo, as políticas são centralmente definidas pelos governos, em que o projeto de governo e sua estratégia são elementos que estabelecem os limites da autonomia de gestão, pois segundo Fonseca, Meneses, Filho e Campos (2013), as organizações públicas provêm de certa margem de autonomia estabelecida pelos projetos de governo. Essa premissa dialoga com a autonomia e a relação com os investimentos, pois segundo Abrucio (1997), a Reforma Administrativa de 1995, ampli-

ou a autonomia de gestão, no entanto, baseado na diminuição de investimentos, que consequentemente implica em redução do nível de qualidade dos serviços. Logo, a essência da Reforma Gerencial prega um Estado menor e mais eficiente, que promova a ampliação da autonomia de gestão, a partir de quadros qualificados para modernizar a administração pública com as características da iniciativa privada (BRESSER PEREIRA, 1997).

Essa relativa autonomia de gestão está relacionada às decisões políticas, pois se presume que essa combinação possui implicação direta na gestão, como as decisões sobre o orçamento. De acordo com Costin (2010, p. 116) “a economia pode desaquecer, a sonegação pode aumentar, a receita estava estimada de forma incorreta, significando, por consequência, menos recursos”. Portanto, os limites da autonomia na gestão pública também possuem relação com a gestão do orçamento, que, no que lhe concerne, dependem de decisão política e da conjuntura econômica que possui sazonalidade.

A política e os governos possuem uma ligação óbvia, em que os governos possuem autonomia e são executores de um programa. Em muitos casos, produzem resultados distintos ao planejado, pois segundo Arretche (2003), o resultado esperado nesses casos ocorreria onde “somente poderia ser garantida exclusivamente com base no programa dos partidos e na qualidade moral dos governantes, se fosse possível garantir que governantes deste tipo fossem a maioria”.

Uma das formas utilizadas pela governança seria incentivar uma maior autonomia das organizações, com o intuito de auxiliar a gestão, pois os “modos contemporâneos de governança permitem que uma maior autonomia seja exercida por agentes sociais e por mais organizações autônomas de redes que existem para fornecer a governança” (PETERS, 2008, p. 295).

Segundo Rua (1997), um dilema permanente da governança pública sobre a autonomia, sugere que o exercício da autonomia burocrática implique na rejeição do princípio da neutralidade, ou seja, no momento que se viabiliza a autonomia, se descarta a postura de neutralidade na organização pública. Partindo dessa perspectiva, o processo de constituir organizações com autonomia administrativa, embora, busque melhorar o serviço público, produziu um afastamento dessas organizações da política e dos políticos na governança contemporânea, dificultando o controle político por parte do governo (PETERS, 2008).

Assim, a autonomia transfere o poder de decisão da unidade central para unidades subordinadas e, esse fato, pode acarretar num conflito de limites da autonomia, exigindo a constituição de formas de controle e monitoramento das atividades administrativas, visando seu alinhamento aos objetivos do governo (FONSECA, MENESSES, FILHO E CAMPOS, 2013).

Portanto, exercer o equilíbrio entre autonomia e controle é um dos desafios dos processos governamentais modernos segundo Peters (2008), pois certas funções governamentais necessitam ser exercidas pelo Estado centralizado, além do que, essas organizações que exercem a autonomia, precisam estar conectadas com o projeto/programa de governo, ou seja, a autonomia administrativa está vinculada ao projeto político do governo.

Partindo dessa premissa Rua (1997), afirma que certas organizações governamentais, devem estar vinculadas a sua rede de relações sociais a partir dos objetivos de mudanças, para garantir a democracia e evitar que a burocracia se transforme em governo, substituindo os políticos, ou seja, não basta delegar autonomia para burocracia, são necessários atores sociais comprometidos e mobilizados em torno da construção das metas públicas.

Por outro lado, a autonomia em certas ocasiões pode gerar resultados distintos aos esperados, pois uma desconexão entre governo e a organização com autonomia provavelmente vai levar ambos para lugares distintos (ARRETCHE, 2003).

Portanto, uma preocupação para a governança contemporânea é a retomada do controle dessas organizações com maior autonomia para alinhá-las aos interesses do governo, pois segundo Peters (2008), as principais áreas de decisão correspondentes à autonomia administrativa diz respeito à área financeira, recursos humanos e políticas públicas, contudo, para incidir na autonomia dessas organizações os governos acabam interferindo, em geral, no controle financeiro, através de centralização dessas decisões pelo núcleo de governo. Sobre isso, de acordo com Fonseca, Meneses, Filho e Campos (2013), essa análise implica em uma autonomia relativa, pois a cúpula central define e delega as decisões do governo.

Embora o elemento da gestão do orçamento possua interferência nos limites da autonomia na gestão pública, outro fator que influencia nesse sentido é a relação entre empresas públicas e políticas de governo, pois segundo Silva (1994, p. 1), é uma “tensão inevitável entre a eficiência microeconômica das empresas estatais - instrumento escolhido por sua flexibilidade para implementar certas políticas gover-

namentais - e a tutela do poder público”, ou seja, é possível que existam conflitos entre empresas públicas e governos sobre os limites dessa autonomia.

Ainda, Bresser Pereira (1997), acrescenta que esta tensão deriva das características das empresas estatais, pois na sua visão, as empresas públicas estavam com seu papel esgotado, devido, principalmente, aos padrões burocráticos de administração.

Consequentemente, a análise acima, decorre de uma concepção de governança atrelada ao conceito de Estado mínimo que a Reforma Gerencial produziu. Assim, esse modelo produziu, durante a década de 90, a privatização de 66 empresas e um conjunto de participações acionárias estatais federais no país (PINHEIRO E MOTTA, 2002).

Nesse sentido, abordar o tema da autonomia sob a perspectiva do Estado poderá contribuir para elucidar as nuances deste conceito mais detalhadamente.

2.3.1 O Estado e a Autonomia de Gestão

As propostas de Reformas da Administração Pública ao longo da formação do Estado Brasileiro buscaram a modernização em contraponto ao Estado ultrapassado, sempre ocuparam posições importantes nas discussões sobre as expectativas da sociedade acerca do desenho da administração para o futuro.

Segundo Oliveira (2016), a fase atual do capitalismo apresenta mudanças na organização do Estado, em especial, em relação às atividades administrativas e o interesse público local, como afirma a seguir:

O (i) a expansão das atividades administrativas, antes mais caracterizadas pela gestão dos serviços públicos, para uma ação mais propositiva, no sentido de organizar as redes técnicas e de serviços para viabilizar e organizar investimentos produtivos. Tal abordagem foi amadurecida por David Harvey, no qual destaca na prática de gestão que passa de um movimento de administrativismo para o de empreendedorismo das administrações locais em todo o mundo; e, (ii) a necessidade de que essa nova atuação esteja de acordo com as perspectivas e interesses toda a sociedade local e não somente de frações das classes dominantes que exercem o controle político no município (OLIVEIRA, 2016, p. 2).

Nessa perspectiva contemporânea do Estado, a autonomia de gestão é uma necessidade para a administração pública, pois produz delegação de poder como um elemento condicional desse processo (SMULLEN, 2003).

A delegação de poder, segundo Oliveira (2016), possui relação com o território e o Estado, onde na medida em que o Estado produz a descentralização compartilha poder, contudo, com autonomia limitada, como descreve Oliveira (2016, p. 5), a “relativa autonomia e responsabilidades cujas atribuições exclusivas e compartilhadas são determinadas constitucionalmente”.

Todavia, fatores ligados ao contexto político motivam a regulação dos limites da autonomia. Ao longo do tempo, os fatores centrais que levaram o Estado a interferir nos limites da autonomia na administração pública indireta se basearam na crise do financiamento do setor público no final da década de 70, com o objetivo de controlar gastos, investimentos e endividamento das empresas públicas e na crise econômica na década de 80, em que aumentou a tutela dessas organizações com os governos na área financeira. Porém, com reação por parte da administração indireta em defesa da autonomia institucional destas organizações (SILVA, 1995).

Na década de 90, a Reforma gerencial apresentou como objetivo modernizar a máquina pública e diminuir o tamanho do Estado, ampliando a autonomia através da descentralização da administração pública, ou seja, houve uma mudança em direção a ampliação da autonomia, contudo, no campo da gestão (BRESSER PEREIRA, 1996).

Segundo Smullen (2003), a complexidade do Estado moderno gerou a necessidade de aprimorar a regulação sobre autonomia de gestão na administração pública, em especial, definir os parâmetros de autonomia e independência e constituir mecanismos de monitoramento e auditoria, de accountability e de ética e confiança. Sobre autonomia e independência, Smullen (2003) apresenta as definições no quadro a seguir:

Quadro 3: Autonomia e Independência.

Autonomia	Flexibilidades administrativas e orçamentárias a serem conferidas às entidades.
Independência	Capacidade de entidades autônomas tomarem decisões individuais e de natureza reguladora com a certeza de não haver influência do ministério pertinente em tais decisões.

Fonte: Adaptado de Smullen, 2003.

Logo, ao longo das reformas administrativas, percebe-se uma persistente intervenção do Estado com o intuito de regular os limites da autonomia, mas sempre subjugadas aos interesses políticos do Estado.

Portanto, é possível observar que o tema da autonomia na administração pública está relacionado ao projeto político dos governos. Nesse sentido, discorrer sobre autonomia do ponto de vista das características da administração indireta é importante para contribuir com a observação de como ela ocorre no local.

2.3.2 As Instituições do Estado e a Autonomia

A administração pública contemporânea produziu teorias sobre o papel da autonomia de gestão, ligada as visões de concepção de Estado. Mas, a principal polêmica aparece em torno da necessidade de garantir maior ou menor grau de autonomia nas organizações públicas.

Para Bresser Pereira (1997), o Estado deve fortalecer a autonomia nas organizações públicas, ao mesmo tempo, em que necessita produzir uma máquina pública mais enxuta e qualificada, como afirma a seguir:

O fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 42).

Segundo Oliveira (2016), as características do Estado contemporâneo neoliberal, onde a economia é globalizada, fortalece a necessidade de descentralização com maior autonomia na administração pública, em especial, no âmbito municipal, pois as relações locais de poder ganham uma dimensão atraente para os agentes econômicos.

No Brasil, a estrutura da administração pública é dividida entre administração direta e administração indireta, em que fazem parte as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. A administração direta formula, coordena e implementa as políticas públicas (PINHEIRO e MOTTA, 2002). Nesse

sentido, os governantes no Brasil, encantados pela facilidade de gerir o Estado através da administração indireta, produziram um conjunto de organizações dotadas de autonomia financeira e administrativa sem controle ao longo dos anos, que embora necessárias, muitas vezes, acabam destoando do objetivo principal (CASTOR E JOSÉ, 1998).

Contudo, de acordo com Pinheiro e Motta (2002), embora a Reforma Gerencial tenha produzido uma série de organizações mais flexíveis que agilizam o desenvolvimento de políticas públicas, com ampla autonomia de gestão, o governo construiu instrumentos que contribuem para o maior controle nessas organizações.

Nesse sentido, para verificar algumas das principais características da autonomia de gestão na administração pública indireta, a seguir, serão apresentados dois exemplos de organizações em que este tema é polêmico.

2.3.2.1 A Autonomia e as Agências Reguladoras

Com o avanço do Estado Neoliberal na década de 90 e a implementação da Reforma Administrativa de 1995, surgiu a necessidade do Estado regular seus interesses, com os da iniciativa privada e os do usuário do serviço público, pois segundo Pinheiro e Motta (2002):

O somatório de atos contínuos referentes à prestação dos serviços públicos delegados que se suportam numa relação contratual entre delegante e delegatário, bem como na aproximação de todas as partes envolvidas, buscando o conhecimento, a convivência e a conciliação, distanciando-se, porém, quando exaurida a mediação, para decidir com absoluta autonomia, isenção e equidistância. A regulação não é tão-somente um ato econômico ou jurídico. Está no seu cerne o equilíbrio dos contratos, a qualidade dos serviços prestados e a consequente satisfação dos usuários (PINHEIRO e MOTTA, 2002, p. 467).

Nesse sentido, surgem as Agências Reguladoras, derivadas dos processos de desregulamentação, privatização e desestatização que redefiniram o papel do Estado Brasileiro, abrindo espaço para a iniciativa privada nos espaços que eram exclusivamente públicos (PECI e CAVALCANTI, 2000).

Para Pinheiro e Motta (2002), embora as agências reguladoras sejam uma autarquia, e façam parte da administração indireta, a natureza das suas atividades

levam estas organizações a possuírem uma postura independente, técnica e isenta, contudo, a autonomia de gestão não significa autogoverno.

Entretanto, segundo Nohara (2014), a autonomia conferida às agências não foi tão ampla, na prática concentrou-se em dois aspectos:

(i) ao mandato fixo do dirigente, não exonerável ad nutum pelo Chefe do Executivo; e (ii) a restrição à interposição de recurso hierárquico impróprio de suas decisões ao Ministério Supervisor, cujos limites, ademais, foram posteriormente revistos pela Advocacia-Geral da União (NOHARA, 2014, p. 172).

As agências reguladoras são autarquias qualificadas como especiais, pois possuem maior autonomia em relação às demais e ao poder central. De acordo com Guelis Filho (2006), e, em função disso precisam ser independentes para garantir a qualidade técnica das decisões em virtude das conveniências políticas, e para isso, necessitam de algumas condições apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 4: Condições para Independência em relação ao Poder Central.

Pessoa jurídica distinta	Para avaliação da autonomia inerente aos órgãos da Administração Pública indireta em relação ao poder central.
Contrato de Gestão	Para avaliação do grau de autonomia gerencial dos dirigentes em relação ao Poder Executivo. Para o autor, a existência do Contrato de Gestão reduz a independência do ente regulador.
Fonte própria de recursos	Para avaliação da existência de recursos próprios, o que está diretamente relacionado à independência do ente regulador.
Mandato fixo dos dirigentes	Para avaliação da continuidade do mandato dos membros da direção dos órgãos reguladores. Essa variável se relaciona com a autonomia que a agência possui em relação a pressões externas.

Fonte: Adaptado do Guelis Filho, 2006.

No entanto, existem pressões do poder central, que interferem na autonomia das agências reguladoras, como o estímulo legal para a possibilidade de assinatura de contrato de gestão entre a autarquia e o governo, abrindo a possibilidade de demissões do corpo diretivo (PINHEIRO e MOTTA, 2002).

Portanto, sobre os entendimentos em relação à autonomia de gestão das agências reguladoras, percebe-se que, a visão da maioria dos autores sobre o as-

sunto conduz para a necessidade de uma maior autonomia, quase independência, da autarquia em relação ao poder central, porém, não é autogovernada.

2.3.2.2 O debate sobre a Autonomia nas Instituições de Ensino Superior

As instituições de ensino fazem parte dos serviços estratégicos fornecidos pelo Estado para a população. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207, garantiu às Universidades a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Posteriormente a Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN) garantiu avanços no campo da autonomia universitária (RANIERI, 2005).

Para dialogar com a autonomia na gestão pública, é importante ressaltar o papel da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Nesse sentido, de acordo com Araújo e Borges (1999, p. 09), “a autonomia universitária se concretiza a partir do aporte de recursos, em forma de orçamento global, para o custeio das atividades das Instituições Federais de Ensino Superior”.

Assim, discorrendo sobre a autonomia de gestão nas Instituições de Ensino Superior, o parecer do Consultor Geral da República nº SR-78, de 15 de dezembro de 1988, diz que:

b) autonomia administrativa, de caráter acessório, que assegura à universidade, sempre em função de seu triplice objetivo institucional, capacidade decisória para, de um lado, administrar os seus serviços, agindo e resolvendo, interna corporis, os assuntos de sua própria competência, e, de outro, disciplinar as suas relações com os corpos docente, discente e administrativo que a integram; c) autonomia financeira, de caráter instrumental, que outorga à universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e cursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Esse aspecto de autonomia universitária não tem o condão de exonerar a universidade do sistema de controle interno e externo. O Pretório Excelso ao julgar esta questão, decidiu, pertinentemente ao tema da autonomia universitária, que “o controle financeiro se faz a posteriori, através da tomada de contas e das inspeções contábeis (PARECER nº SR-78, 15/12/1988).

Embora essa seja uma garantia constitucional, existem ingerências dos governos na autonomia de gestão, pois como visto, a gestão administrativa da institui-

ção depende dos recursos advindos do governo federal, ou seja, quanto menor o recurso destinado, maior são os limites da autonomia de gestão.

Logo, observa-se a influência de aspectos políticos que podem interferir na autonomia das Instituições de Ensino Superior, pois pode haver um provável interesse dos governantes no funcionamento dessas entidades e, de certa forma, um desinteresse em conferir autonomia a elas, pois hierarquicamente a Instituição é dependente do poder executivo (COSTA, 1990). Um exemplo dessa ingerência que limita a autonomia administrativa é a intenção do governo do Presidente Bolsonaro em reduzir os investimentos em educação para 2020, como demonstra o trecho da reportagem da Folha de São Paulo (2019) a seguir:

A proposta orçamentária para 2020, elaborada pelo governo Jair Bolsonaro, reduz em 18% os recursos totais do MEC (Ministério da Educação) com relação aos valores autorizados de 2019. As reduções vão da educação básica a pós-graduação, mas o impacto será muito maior no financiamento de pesquisas e nas contas das grandes universidades federais (FOLHA, 2019).

Portanto, a autonomia não significa independência. Conforme descrito no parecer nº SR-78, de 15 de dezembro de 1988, a autonomia está limitada aos regramentos, devendo a gestão universitária atentar-se a todos os princípios e leis que regem a sua atividade, seja direta ou indiretamente.

A autonomia de gestão na Instituição de Ensino Superior é necessária, contudo, é limitada e dependente de algumas variáveis. Neste sentido, a autonomia de gestão não depende da compreensão das atividades e vicissitudes universitárias por parte das autoridades governamentais e do Ministério Público como também da responsabilidade dos seus dirigentes (RANIERI, 2015).

Segundo Silva (1994), o Estado, mesmo variando o grau de autonomia nas organizações e garantindo que os objetivos da gestão no ambiente micro estejam ligados aos objetivos macro, necessita implementar a autonomia de gestão, nas mais variadas organizações, como um instrumento necessário para realizar certas políticas governamentais.

A autonomia de gestão nas Instituições de Ensino Superior é necessária, contudo, o sistema político de governança no país vincula seus limites, em última instância, ao governo.

Após a apresentação da revisão teórica sobre o Estado Brasileiro e a Administração Pública, a Governança no Setor Público e a Autonomia, entende-se que essa revisão é o suficiente para permitir a posterior análise do estudo, sendo assim, o próximo capítulo apresentará os objetivos deste estudo.

3 OBJETIVOS

O contexto e o referencial teórico apresentam as bases para analisar a administração pública em Porto Alegre, contribuindo para identificar os possíveis problemas de gestão e sugestões de melhorias.

Portanto, o desenvolvimento da pesquisa terá como foco a gestão no DMAE, a partir da análise das implicações do projeto de governança pública na prefeitura de Porto Alegre, para a autonomia de gestão no Departamento Municipal de Água e Esgoto — DMAE.

3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar quais as implicações do programa de governança da prefeitura de Porto Alegre para a autonomia de gestão no Departamento Municipal de Água e Esgoto — DMAE.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Descrever o projeto de governança municipal no que se refere à gestão pública.
- b) Descrever o histórico e a legislação pertinente a autonomia de gestão do DMAE.
- c) Apresentar a avaliação dos gestores do DMAE sobre os efeitos do programa de governança no órgão e seus impactos nos serviços.
- d) Analisar a situação da autonomia de gestão no órgão a partir do projeto de governança atual.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesse capítulo será apresentado o método de pesquisa utilizada na elaboração da análise sobre as implicações do programa de governança da prefeitura de Porto Alegre para a autonomia de gestão no Departamento Municipal de Água e Esgoto — DMAE, discutindo seus impactos na administração direta, descrevendo a caracterização da pesquisa utilizada, sua delimitação, assim como as técnicas de análise, instrumentos e coleta de dados.

Para Lakatos e Marconi (2010), a metodologia é o conjunto de operações sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia permite o alcance do objetivo da pesquisa, são conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista. Portanto, segundo o autor, a metodologia da pesquisa é um processo abrangente, pois pretende responder, a um só tempo, as questões: como? com quê? onde? quanto?

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa aplicada visa contribuir para esclarecer e analisar quais as implicações do programa de governança da prefeitura de Porto Alegre para a autonomia de gestão no Departamento Municipal de Água e Esgoto — DMAE, discutindo seus impactos na administração indireta.

Para responder às intenções esperadas, o presente trabalho realizará uma pesquisa qualitativa, que segundo Creswel (2010), estuda dados de texto e imagem com maior flexibilidade nos estudos da pesquisa, e segundo Roesch (2009) é uma forma de avaliação formativa, pois seu enfoque está na análise das informações levantadas através da observação e percepção do entrevistado, assim a autora afirma que “a postura do pesquisador é de captar a perspectiva dos entrevistados, sem partir de um modelo preestabelecido” (ROESCH, 2009, p. 155).

O tipo de análise presente será a partir da pesquisa documental em arquivos públicos, em documentos escritos e na internet, uma vez que o estudo se refere à gestão pública municipal, em que segundo Gil (2002, p. 45) “a pesquisa documental

vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos de pesquisa”, também será feita pesquisa bibliográfica ,que tem como principal objetivo a compreensão do assunto através de citações teóricas e estudo de caso, com o objetivo de contextualizar o conjunto dos questionamentos apresentados, sendo analisado o conteúdo da entrevista realizada.

4.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

O cenário descrito no presente trabalho é a gestão pública municipal, evidenciando a análise e as implicações do programa de governança da prefeitura de Porto Alegre para a autonomia de gestão no Departamento Municipal de Água e Esgoto — DMAE, onde a pesquisa ocorrerá no Setor Administrativo do Departamento Municipal de Água e Esgoto de Porto Alegre, que é uma autarquia municipal. A escolha do local pode ser classificada como por conveniência, uma vez que o pesquisador tem contatos pessoais nesse órgão, o que facilitará o acesso às informações e coleta dos dados.

Ainda para o desenvolvimento do estudo, serão utilizados documentos do DMAE fornecidos pelo órgão, e informações constantes na página eletrônica.

Foram entrevistados três servidores públicos do DMAE, sendo que para preservá-los, não serão identificados seus nomes e cargos específicos nas respostas, sendo nominados para fins exclusivos deste estudo em Entrevistado A, B e C. O servidor denominado A, possui 19 anos de serviço público no DMAE, passando por outros setores dentro da organização, o local atual de sua lotação está ligado a Gerência de Serviços Compartilhados na Diretoria de Gestão Administrativa. O servidor denominado B, trabalha no DMAE desde 2012, hoje ocupa um cargo na Diretoria de Tratamento que possui vínculo estreito com a Gerência de Suprimentos da Diretoria de Gestão Administrativa. O Entrevistado C, trabalha no DMAE há aproximadamente 12 anos e possui vínculo com a Gerência de Serviços Compartilhados da Diretoria de Gestão Administrativa do DMAE.

4.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETAS DE DADOS

A técnica de coleta de dados segundo Lakatos e Marconi (2010), é um conjunto de processos que serve a uma ciência e também consiste na habilidade de usar esse processo na obtenção de seus objetivos, o que é fundamental para evitar erros com rigor na aplicação dos instrumentos de pesquisa, e são várias as técnicas de pesquisa. Assim, para atingir o objetivo estabelecido, este estudo utilizará como técnicas para coleta de dados, a observação não participante, a entrevista com os gestores e a pesquisa documental.

A observação não participante significa que o observador se mantém na posição de expectador, não se envolvendo com o objeto da observação (CERVO, BERVIAN, 2002).

A entrevista será aplicada aos gestores do setor administrativo do DMAE, sendo que é uma técnica que possui o objetivo de recolher através de conversas importantes dados para a pesquisa, pois são informações que muitas vezes não podem ser encontradas em registros ou outros documentos, mas podem ser processos estabelecidos em uma organização, e que podem ser fornecidas por determinadas pessoas (CERVO; BERVIAN, 2002).

Nesse sentido, as entrevistas com os gestores, realizadas neste estudo, agregam importantes informações para compreender a realidade do DMAE e da Administração Municipal.

Na pesquisa documental, segundo Gil (2002) as fontes são diversificadas e mais amplas, não se restringindo a fontes constituídas, como material impresso nas bibliotecas, assim, esse modelo é mais vantajoso, pois as fontes são mais ricas em dados e o autor afirma que “A pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos de pesquisa” (GIL, 2002, p. 45).

Na pesquisa documental serão utilizadas normas internas, leis e processos internos relacionados à gestão do DMAE e a Governança de Porto Alegre.

4.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS

Segundo Creswell (2010), a análise dos dados é um processo permanente, contínuo e concomitante com a coleta dos dados. Dessa forma, para realização deste trabalho a técnica de análise de dados utilizada será a análise documental e a análise de conteúdo, em que inicialmente serão realizadas através de uma pesquisa de textos, leis, livros, artigos sobre o tema abordado e conseqüentemente deverá ser realizado o trabalho intelectual de conceituar, codificar e interpretar os dados, explicando os resultados através das teorias relevantes ao tema abordado, comparando a teoria com os dados levantados na pesquisa (ROESCH, 2009).

Será analisada de forma mais específica os efeitos das implicações do programa de governança da prefeitura de Porto Alegre para a autonomia de gestão no Departamento Municipal de Água e Esgoto — DMAE, bem como a prestação de serviços para a população de Porto Alegre e sua relação com o atual projeto de governança.

5 DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

Neste tópico serão apresentados e analisados os dados sobre o tema estudado, bem como a apresentação do projeto de governança municipal referente à gestão pública, o histórico e a legislação pertinente a autonomia de gestão no DMAE, as entrevistas com os gestores da organização e a análise de estudo.

5.1 O PROJETO DE GOVERNANÇA MUNICIPAL REFERENTE À GESTÃO PÚBLICA

O projeto de governança municipal situa-se com base na atual administração do Prefeito Nelson Marchezan, eleito em 2016 para um mandato de 04 anos, logo, a gestão pública está sintonizada com os objetivos de seu governo. Portanto, a apresentação deste tema compreende descrever as características do projeto de governança local e a estrutura da administração municipal, em especial sobre a gestão do DMAE no município.

5.1.1 O Projeto de Governança da Prefeitura de Porto Alegre

Segundo o referencial teórico, a governança pública produz uma reorganização da administração pública, respondendo às demandas contemporâneas, que, em geral, contribui para diminuir o tamanho do Estado e ampliar a relação entre mercado e sociedade civil (PUELLO-SOCARRÁS, 2018).

Outro aspecto é a intrínseca ligação entre governança pública e o projeto de governo, pois segundo Paludo (2013), governança é a capacidade de governar, de decidir e implementar políticas públicas que atendam às demandas da população.

Partindo dessa premissa, o programa de governo do Prefeito Nelson Marchezan (PSDB), afirmava durante a campanha para prefeitura em 2016 que deixaria de lado os interesses políticos e governaria de acordo com os interesses

dos cidadãos da cidade, a partir de um novo modelo de governança e gestão que dialogue com a sociedade, com os seguintes eixos e conceitos apresentados no quadro a seguir:

Quadro 5: Eixos e Conceitos do programa de governo referente à Governança e Gestão Pública, apresentados durante a Campanha Eleitoral em 2016.

Eixos	Conceitos
Proteção e Inclusão Social	É dever da prefeitura proteger todas as pessoas em situação de vulnerabilidade, e promover a inclusão social através do trabalho e emprego. Proteger socialmente uma cidade é também dar respeito e carinho aos animais e ao ambiente, e tratar a cultura como fator de inclusão e pertencimento comunitário.
Compartilhar o Futuro	Faremos um grande pacto com a comunidade para realizar um governo para além das ideologias partidárias. Vamos vencer as barreiras existentes entre a direita e a esquerda, e iniciar um novo tempo para nossa cidade. Um tempo de construções, e não de divisões.
Diálogo	Longe de ideologias, vamos dialogar mais e melhor, tomando decisões melhores sobre o que queremos para nossa cidade. A prefeitura precisa ouvir mais para fazer melhor.
Participação	Um direito de todo o cidadão, que será estimulado a participar das decisões públicas, ser ouvido, e ter a sua opinião respeitada pela administração pública. Serão mantidos todos os mecanismos de participação como o Orçamento Participativo, e outros serão aperfeiçoados e criados, aproveitando as tecnologias de informação do século XXI.
Colaboração	Acreditamos que o exercício da cidadania também gera deveres ao cidadão. Pretendemos realizar um governo que irá além da participação popular, evoluindo para a colaboração. Um governo feito com todos para ser, de fato, de todos.
Compartilhar Responsabilidades	Todo problema que aconteça no município se torna uma responsabilidade da prefeitura. Portanto, o prefeito não pode

	se eximir das questões que envolvem a segurança pública, principalmente na utilização dos serviços e espaços públicos. Responsabilidades devem ser compartilhadas entre Município, Estado e União, e na firmação de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada.
Transparência	Condição básica de uma verdadeira democracia. Todos terão acesso a qualquer dado ou informação pública. A sociedade terá meios para fiscalizar a prefeitura, e cobrar pela melhoria dos serviços.
Planejamento	De curto, médio, e longo prazo. Pensar a cidade para frente. Ter a consciência de que nossa administração é passageira, e de que é necessário preparar a cidade para o futuro sem deixar de cuidar dela no presente. Utilizar metodologias de planejamento estratégico, monitoradas por indicadores públicos de resultado e eficiência.
Resultado	Melhoria dos serviços públicos de saúde e educação, e aumento dos investimentos em infraestrutura, principalmente saneamento básico e mobilidade urbana. Humanizar os serviços, e modernizar a cidade. Diminuir a burocracia, e gerar segurança para as pessoas.
Eficiência	Eficiência é realizar mais com menos. É realizar obras com rapidez e baixo custo. Monitorar a qualidade da prestação de serviços públicos. Estabelecer metas de desempenho. Buscar a qualidade constantemente, através da revisão de processos. Avaliar a satisfação da população com os resultados oferecidos pela prefeitura.
Respeito ao Dinheiro Público	Recursos públicos resultam do trabalho de cidadãos que pagam impostos, e merecem ter o seu dinheiro respeitado. Portanto, é necessário equilíbrio orçamentário. Com equilíbrio orçamentário, todos saem ganhando. Os servidores, que são valorizados, e os contribuintes, que terão um retorno maior pelo pagamento dos seus impostos.
Valorização dos Servidores	Não existe resultado, nem eficiência, sem o comprometimento dos servidores públicos. O comprometimento é resultado da valorização por parte da instituição a que servem. Os servidores são peça

	fundamental em qualquer processo, e precisam ter condições para estarem em seu melhor estado, para assim prestarem o melhor serviço à população.
Sustentabilidade	Desenvolvimento econômico gera desenvolvimento Social, com respeito ao meio ambiente. A sustentabilidade vai além do meio ambiente, e pode ser relacionada à autonomia financeira das ações e projetos executados pela prefeitura. Todas as obras e serviços da prefeitura serão realizados em acordo com estreitos padrões internacionais de sustentabilidade ambiental e financeira. Isso significa que nossa gestão irá impactar positivamente as próximas gestões e gerações.

Fonte: Adaptado do Programa de Governo, 2019.

Embora o plano de governo seja um plano de intenções, ele é considerado o ponto de partida para analisar se o resultado implementado durante a gestão possui compromisso com uma concepção de governo. Nesse sentido, podem-se observar, no Plano de Governo, as características típicas da governança corporativa, tais como: transparência; responsabilidade; equidade, igualdade e inclusividade.

Prosseguindo nessa análise do projeto de governança municipal, o Plano de Metas (PROMETAS) 2017 a 2020 é um instrumento importante que apresenta as intenções do governo para o seu mandato de quatro anos. O Plano apresenta o eixo de gestão e finanças integrado, que de acordo com Costin (2010), sinaliza um perfil de gestão centralizadora, vinculando a gestão com finanças, conseqüentemente limitando a autonomia de gestão.

Sobre os objetivos do eixo gestão e finanças traçados no Prometas, destacam-se três itens: o investimento nos servidores para potencializar a gestão; a parceria com a iniciativa privada para investir na cidade em obras e serviços públicos e a busca por zerar o déficit do município, menos o DMAE, embora não deixe claro o porquê, pressupõe-se que é devido à gestão positiva da autarquia. Os dois últimos objetivos dialogam com o que Casula (2017) afirma sobre a perspectiva neoliberal da governança, onde o Estado apresenta a diminuição da intervenção pública em detrimento de um modelo mais flexível e aberto.

Somam-se a isso, as informações do site contidas na página da Secretaria de Planejamento e Gestão de Porto Alegre. As informações apresentam o modelo de governança atualizado nesta nova gestão e que tem dois enfoques centrais: a Governança Solidária Local, que se refere à forma como se promove a participação da sociedade na gestão pública e a Governança Interna, que, significa a forma pela qual as estruturas de governo conduzem o processo de gestão e governança.

Contudo, a governança solidária local faz parte de uma construção de gestões democráticas na cidade, com características atribuídas ao gerencialismo. Segundo Bresser Pereira (1996), a Reforma Administrativa de 1995 teve como uma das prioridades a descentralização regional das decisões, transferindo recursos e atribuições para níveis locais como o Orçamento Participativo e os Conselhos dos segmentos da sociedade.

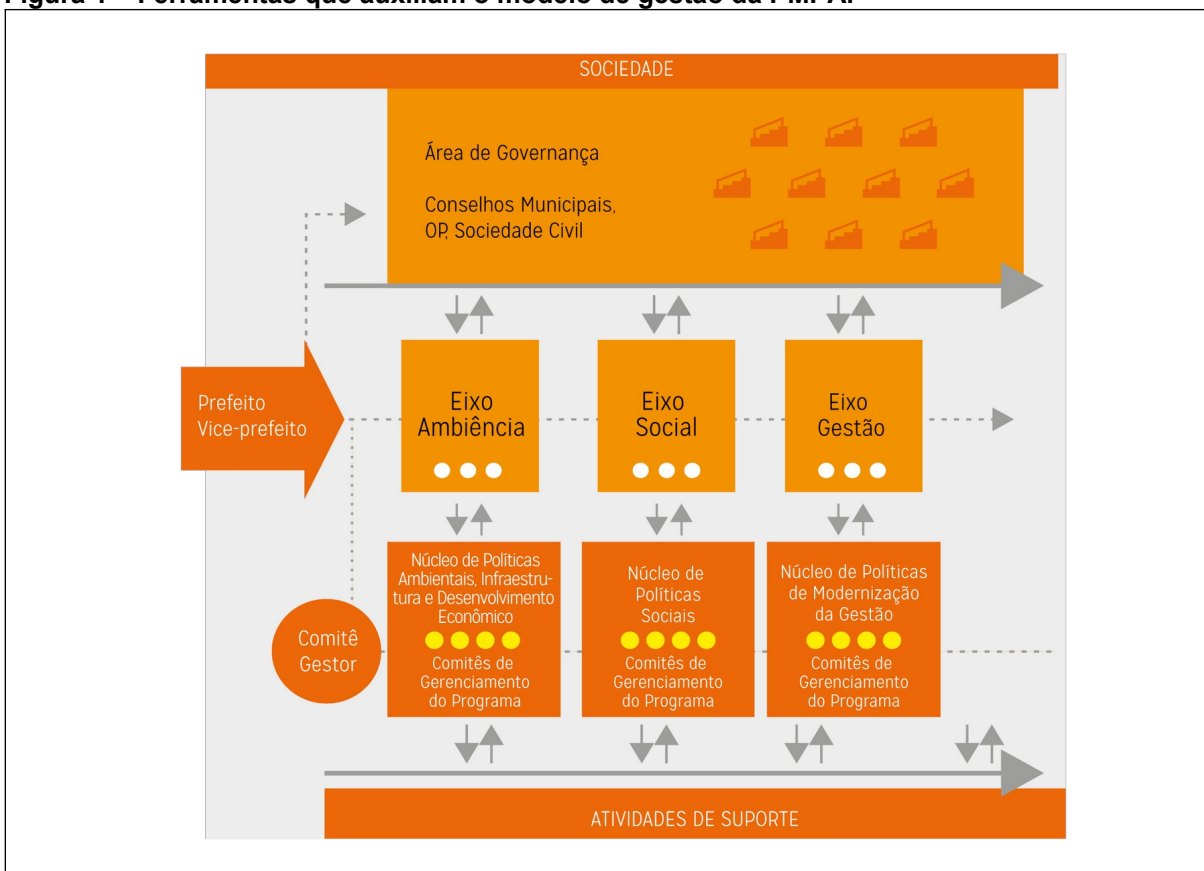
Já a governança interna tem como objetivo promover o alinhamento estratégico e debater os temas do governo através de grupos colegiados que envolvem dirigentes públicos, servidores e lideranças que podem ser segmentados em Gestão de Governo; Gestão de Programas; Gestão de Secretarias.

Portanto, verifica-se que a governança interna organiza a gestão administrativa, alinhando o programa de governo com a execução. Logo, o modelo está a serviço da política, ou seja, desnudando aquela afirmação no programa de governo, onde dizia que a administração pública adotaria um compromisso com a gestão técnica e deixaria de lado os interesses políticos.

Prontamente, o modelo gerencial baseado na teoria da Nova Administração pública é aparente, principalmente ao agregar a relação com a iniciativa privada e o princípio da eficiência em vários momentos do programa de governo e de gestão, pois segundo Costin (2010) a eficiência é uma das características da nova administração pública e Pacheco (2010) complementa com a visão de que esse modelo abre caminho para o Estado terceirizado.

Contudo, o modelo de governança municipal apresenta elementos renovados em relação aos tradicionais do modelo de governança gerencial. Ele é mais amplo e propõe uma interlocução dos atores da Sociedade, a Estrutura de Governo e a Governança Interna. Estes elementos estão em destaque nesse modelo de governança, como demonstra a figura a seguir:

Figura 1 – Ferramentas que auxiliam o modelo de gestão da PMPA.



Fonte: Site da Prefeitura de PMPA, 2019.

A figura acima apresenta como o governo alinha sua gestão ao plano de governo e conseqüentemente a governança pública. Portanto, identifica-se como funciona o desenvolvimento das políticas públicas na administração do Prefeito Marchezan. Sendo assim, é possível agregar outros elementos que podem contribuir para identificar a essência do projeto de governança municipal.

5.1.2 A Reforma Administrativa do Governo Marchezan

O modelo de gestão adotado segundo informações do site da Prefeitura é o gerencial moderno, baseado em identificadores de desempenho, objetivos e metas. Suas premissas são de Transversalidade, Territorialidade, Transparência e Liderança, descritas no quadro a seguir:

Quadro 6: Conceitos das Premissas do modelo de gestão da PMPA.

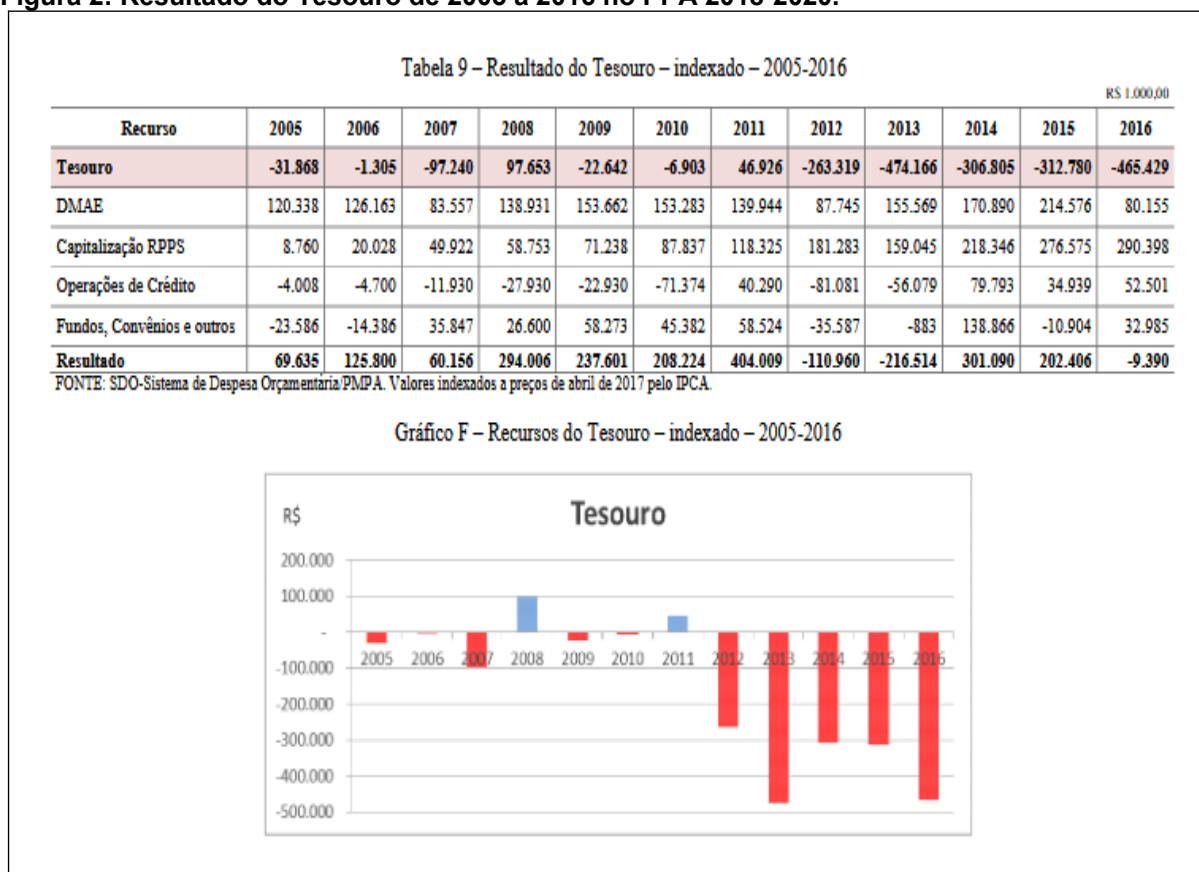
Transversalidade	Articula a integração de várias Secretarias e órgãos na execução das ações dos Programas Estratégicos.
Territorialidade	Considera a diversidade das 17 regiões do Orçamento Participativo, respeitando a tradição da cidade na participação popular e nas diferenças existentes entre suas diversas regiões.
Transparência	Permite a todos os cidadãos conferirem na internet, por meio do Portal de Gestão, o andamento dos Programas.
Liderança	Empoderamento dos indivíduos em seus diversos campos de atuação.

Fonte: Adaptado do site da Prefeitura de PMPA, 2019.

Tendo em vista que o modelo de gestão é o gerencial, verifica-se que possui ligação com os conceitos da Nova Administração Pública, em especial, por transformar estruturas burocratizadas e hierarquizadas em estruturas mais flexíveis e empreendedoras como caracteriza Guimarães (2000), sobre a Nova Administração Pública. Esse conceito dialoga com os objetivos sobre gestão e finanças do PPA de 2018 - 2020, onde descreve que a linha que conduzirá a gestão terá ajustes no campo de finanças, ou seja, com contensões fiscais para reduzir gastos que enfraquecem o poder estatal. Esse caminho indica terceirizações, que prejudicam os serviços essenciais aos cidadãos. Essa prática segundo Paludo (2013), corrobora com o conceito de governança que preconiza o Estado como um elo entre o mercado e a sociedade Civil.

Segundo o PPA 2018 – 2020, essa análise referente às finanças se baseia no fato de que a administração municipal adquiriu um déficit nas suas contas nos últimos anos, devido a uma manobra contábil da gestão anterior, que utilizou o caixa único para apresentar um balanço positivo nos anos pregressos. Assim o discurso desse governo argumenta o ajuste fiscal, como demonstra o quadro a seguir:

Figura 2: Resultado do Tesouro de 2005 a 2016 no PPA 2018-2020.



Fonte: PPA 2018 - 2020.

Assim, a análise econômica é derivada de uma concepção política, pois o saldo positivo dos anos anteriores segundo a versão do atual governo foi resultado da política do caixa único. Ou seja, a análise atual utiliza outra narrativa que conduz para uma visão de necessidade de um ajuste fiscal para o próximo período, típico do discurso liberal segundo Fontoura (2018).

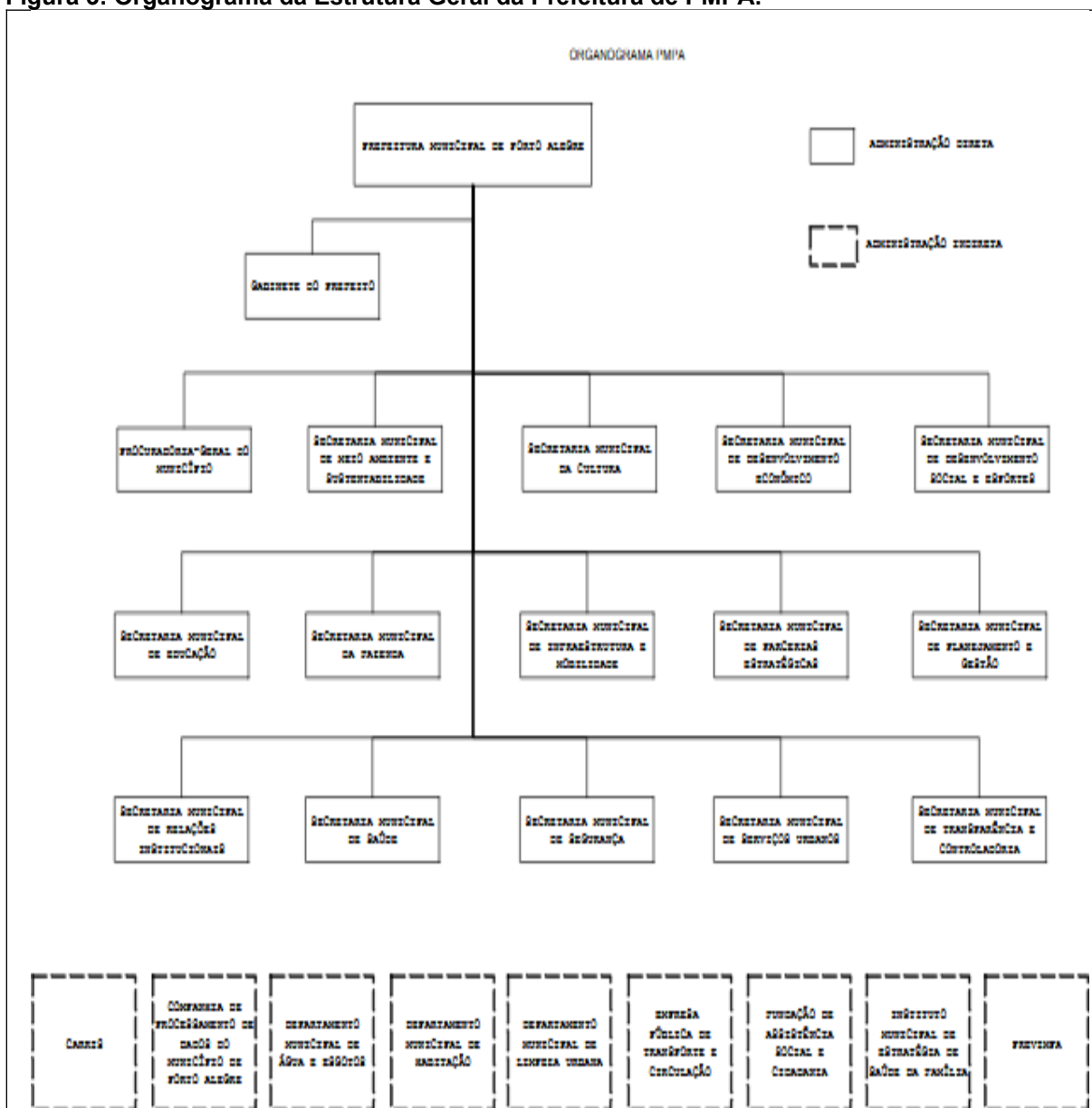
Conforme o site da Prefeitura, outro elemento que possui relação com o modelo de governança é a estrutura da administração municipal. Essa estrutura é organizada a partir da Lei Orgânica do Município e de leis específicas que regulam a criação, finalidades, estrutura e organização das várias repartições municipais, além de seus regimentos, organogramas e outras legislações importantes que envolvem os órgãos municipais. Assim, com o intuito de sistematizar a estrutura organizacional da Prefeitura, desde 1979, a administração atualiza sua estrutura através da publicação chamada de “Governo Municipal – Legislação Organizacional do Executivo Municipal de Porto Alegre”, onde apresentou quatro versões até o momento: o lançamento em 1979, a segunda atualização em 1985, a terceira em 2010 e a última em 2019.

A publicação de 2019 atualizou as estruturas organizacionais da Prefeitura, com base na Lei Complementar nº 810, de 4 de janeiro de 2017 e Lei Complementar nº 817, de 30 de agosto de 2017, produzindo uma Reforma Administrativa que extinguiu secretarias e criou novas, promovendo uma reorganização da gestão pública.

Portanto, de acordo com estas Leis, a reorganização da administração apresenta o novo modelo de gestão, que consiste em 15 novas Secretarias municipais na Administração Direta, mais 09 estruturas que compõem a Administração Indireta, são elas: Administração Direta - Procuradoria Geral do Município; Secretaria Municipal de Educação (Smed); Secretaria Municipal da Fazenda (SMF); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal da Cultura (SMC); Secretaria Municipal de Segurança (SMSeg); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE); Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (Smams); Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSUrb); Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana (SMIM); Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG); Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas (SMPE); Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTIC); Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI); e da Administração Indireta - Departamento Municipal de Água e esgoto (DMAE), Departamento de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Porto Alegre (PREVIMPA), Companhia de Processamento de Dados (PROCEMPA), Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre (DEMHAB), Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família de Porto Alegre (IMESF), Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre (EPTC), Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre (FASC), Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre (DMLU) e Companhia Carris Porto-Alegrense (CARRIS). Foram extintas 16 Secretarias, mais o Departamento de Esgotos Pluviais (DEP), o Gabinete de Desenvolvimento e Assuntos Especiais (GADES), o Centro Integrado de Defesa de Comando da Cidade e o Gabinete de Defesa Civil e o Gabinete de Inovação Tecnológica.

Essa realidade produziu um novo formato de governo, em que a estrutura do município de Porto Alegre está apresentada no organograma do Poder Executivo Municipal a seguir:

Figura 3: Organograma da Estrutura Geral da Prefeitura de PMPA.



Fonte: PMPA, 2019

Segundo a matéria do jornal Correio do Povo (2017), o objetivo da reforma seria reduzir secretarias e diminuir o número de Cargos em Comissão (CC). Contudo, segundo dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) os CC's aumentaram ao longo do governo Marchezan, demonstrando que as diferenças entre discurso e prática são reais, como demonstra o quadro a seguir:

Figura 4: Dados do DIEESE sobre a evolução dos CC's em PoA.

Empresa	dez/17		mar/19		Variação (%) 2019/2017	
	N. servidores	Remuneração bruta (R\$)	N. servidores	Remuneração bruta (R\$)	N. servidores	Remuneração bruta (R\$)
CENTRALIZADA	519	R\$ 4.026.267,74	613	4.703.014,91	18,1%	16,8%
DEMAIS	122	R\$ 923.854,81	186	1.753.308,09	52,5%	89,8%

Fonte: SIMPA, 2019.

O quadro acima é um indicador importante do modelo de governança da administração Marchezan, demonstrando que alguns temas apresentados nos discursos de campanha são aparentemente apenas marketing, pois segundo Rua (1997), a essência da governança significa colocar em prática as decisões que toma com condições financeiras e administrativas.

O PPA 2018 - 2020 de Porto Alegre indica que existe um déficit financeiro na ordem de R\$ 196,6 milhões de reais, sinalizando que isso pode impactar na gestão, pois como observamos a autonomia de gestão está relacionada com a saúde financeira do Executivo (COSTIN, 2010). Ainda sobre o PPA, a análise da situação econômica e financeira faz uma relação com a administração indireta, pressupondo que poderá ter impacto neste setor.

Nesse sentido, o modelo de governança vai descortinando as características dessa gestão pública, em que de um lado, verifica-se uma reorganização da administração a partir do enxugamento de secretarias, e de outro um caráter centralizador da gestão. Logo, diferente do que foi apresentado no programa de governo, em que sinalizava uma administração além das ideologias partidárias entre a direita e a esquerda, na verdade, esse programa de governança pública possui lado. Portanto, de acordo com as premissas apresentadas por Casula (2017) fica aparente o modelo neoliberal de governança.

A teoria da Nova Administração Pública, aliada a práticas de determinados programas de governança, preconizam a privatização e desregulamentação como fatores da diminuição da intervenção pública (CASULA, 2017). Esse conceito é identificado nas medidas adotadas pela atual administração municipal de Porto Alegre, em especial, sobre as finanças, com impactos no sentido de enfraquecer o poder estatal.

Um elemento característico desse modelo seria a ampliação da autonomia de gestão, contudo, é uma contradição do presente governo, pois o decreto número 19.650, de 2017 que cria o Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira (CGOF), vinculado ao Gabinete do Prefeito, centraliza as decisões nesse comitê de gestão, retirando a autonomia dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, Direta e Indireta, com o objetivo de estabelecer diretrizes de acompanhamento da despesa pública, voltado para adoção de medidas necessárias à racionalização e otimização dos gastos.

Sendo assim, a relação de autonomia de gestão nessa administração compara-se com o que alguns autores defendem como uma retomada do controle por parte do núcleo de governo, com o objetivo de alinhar essas organizações aos interesses do mesmo. Segundo Peters (2008), essa visão é defendida como uma necessidade da governança pública atual.

Portanto, a partir dos elementos apresentados, é possível identificar que o projeto de governança indica forte presença neoliberal na condução da gestão, com feições contemporâneas de gestão. Nessa situação é pertinente discorrer sobre o governo municipal e a relação com a Iniciativa Privada.

5.1.3 A Iniciativa Privada e o Projeto de Governança de Porto Alegre

O modelo de gestão neoliberal foi aprimorando-se ao longo dos anos no Brasil, como observamos na Reforma Administrativa de 1995 e na Nova Gestão Pública. De acordo com que Casula (2017) apresentou no referencial teórico, uma das características desse modelo é a profissionalização da gestão pública, aproximando-se da gestão produzida para a iniciativa privada, além de diminuir o papel do Estado público.

Portanto, segundo Gonzato (2017), em matéria publicada pelo jornal Zero Hora, uma das primeiras medidas adotadas pelo governo Marchezan foi contratar uma consultoria privada para elaborar o Projeto de Governo. Contudo, a consultoria privada não possuía relações que a credenciassem para conhecer a administração da cidade, como demonstra o trecho da matéria a seguir:

Por trás de medidas como a reforma administrativa, a revisão dos gastos públicos e a definição de objetivos a serem alcançados em cada secretaria estão a Falconi Consultores de Resultado, que, nas últimas décadas, construiu um pequeno império dentro e fora do Brasil aplicando dois conceitos básicos aos setores público e privado: estabelecimento de metas e meritocracia (GONZATO, Jornal Zero Hora).

Essa visão corrobora com o discurso apresentado durante a campanha e possui ligação com a teoria da Nova Administração Pública, agregando elementos da iniciativa privada a gestão pública, que segundo Paludo (2013), é denominado de nova governança pública, que transforma o setor público num empreendimento.

Segundo Rollsing (2017) descreveu numa matéria do site GaúchaZH, um dos primeiros atos do governo em 2017 foi assinar o acordo de cooperação com a Comunitas, sem edital de licitação e que transfere a execução das atividades em Porto Alegre para a Falconi Consultores de Resultados, entidade que não assina o acordo. A Comunitas é uma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) financiada por grandes empresas nacionais e internacionais, entre elas: Bradesco, Itaú, BRF, Cyrela, Gerdau, Iguatemi, J.P.Morgan, Santander, Tim, Vale e Votorantim, que tinha como objetivos fazer uma gestão compartilhada e remodelar a gestão pública em quatro itens: reforma administrativa, redução do déficit, definição de metas e indicadores de gestão para secretarias e administração do banco de talentos.

Essa ação deixa visível que o projeto de governança é neoliberal, pois pretendia transferir as responsabilidades do Estado para a iniciativa privada, onde segundo Pacheco (2010), esta é a essência do modelo neoliberal. Contudo, em agosto de 2017 a prefeitura da Capital interrompeu o contrato com a Comunitas após liminar da Justiça que considerou o acordo ilegal segundo matéria do Jornal do Comércio.

Os exemplos citados demonstram que a essência do projeto de governança é neoliberal, contudo, atualizado para as novas condições do capitalismo. Segundo

Meza, Moratta e Groschupf (2017), esse modelo de governança, parte do princípio que existe um déficit nas organizações públicas tradicionais, exigindo novas ações e concepções do serviço público, adotando princípios da iniciativa privada na gestão pública. Assim, Puello-Socarrás (2018) vai além, afirmando que nesse modelo de governança predomina, entre outras coisas, a comercialização dos espaços, esferas e dimensões da vida social.

Logo, para evoluir na compreensão da dimensão do projeto de governança é oportuno discorrer sobre o papel das empresas públicas no governo do Prefeito Marchezan.

5.1.4 As Empresas Públicas e a Gestão Neoliberal

Segundo Bresser Pereira (1996), o modelo gerencial de administração pública produziu uma flexibilização do aparelho estatal no país, como uma estratégia moderna de governar, com destaque para a administração indireta, contudo, segundo escreveu Ribeiro (2018) na matéria do Jornal do Comércio, em palestra para a Associação Comercial de Porto Alegre (ACPA), o Prefeito Marchezan afirmou que para poder governar precisa se desfazer de três órgãos da administração pública municipal: a PROCEMPA, com déficit de R\$ 90 milhões; a CARRIS, com déficit de R\$ 60 milhões; e FASC com saldo negativo de R\$ 210 milhões, todas no ano 2017.

Embora o déficit seja um problema, fica evidente a linha privatista de governo neoliberal, ou seja, dialoga com o que Pacheco (2010) chama de Estado terceirizado que enfraquece o poder Estatal. Segundo escrito por Gomes (2018), na matéria do SUL 21, a FASC está num processo de sucateamento por parte do governo, pois existem 820 cargos vagos na instituição e 599 aprovados em concurso aguardando por convocação, ainda, segundo a matéria o investimento em assistência social é uma obrigação constitucional do poder público.

A Carris é um patrimônio da capital dos Gaúchos, mas segundo matéria do Jornal do Comércio, escrita por Giusti (2018), o Prefeito Marchezan possui intenções de privatizar a empresa pública, onde o Prefeito lançaria um edital para contratar

uma consultoria para avaliar o melhor formato de reestruturação ou de privatização da empresa.

Dialoga com esta visão o Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município (PELO) 010/17, que tramita na Câmara de Vereadores. Esse Projeto pretende privatizar os serviços de água e esgoto da cidade, que hoje estão sob a responsabilidade do DMAE. A justificativa é a de que a prefeitura não possui capacidade de investimento para conseguir universalizar os serviços de tratamento e distribuição de água, bem como coleta e tratamento de esgoto, contudo, este Departamento tem demonstrado ser superavitário nos últimos anos.

Nesse sentido ganha maior importância a análise da gestão do DMAE, pois, o projeto de governança de Porto Alegre dialoga com as características da nova governança pública. Segundo Paludo (2013), é um arranjo entre o Estado, o mercado e a sociedade civil que possui tendência para privatização, terceirização e Parcerias Público-Privadas.

Portanto, é pertinente ao estudo discorrer sobre a gestão no DMAE, pois é um Departamento que possui uma significativa estrutura e que será apresentada mais detalhadamente a seguir.

5.1.5 O DMAE e a Governança Pública Municipal

Tendo em vista que já foram situadas as características da governança pública da Prefeitura de Porto Alegre, é necessário discorrer sobre como ela se apresenta no DMAE.

O DMAE foi criado através da Lei 2.312, de 15 de dezembro de 1961 e atualizado pela Lei 12.504, de 24 de janeiro de 2019 que agrega novas responsabilidades ao Departamento, em especial, devido à incorporação do Departamento de Esgotos Pluviais - DEP, acrescentando ao Departamento segundo o artigo 3º. da Lei, o seguinte:

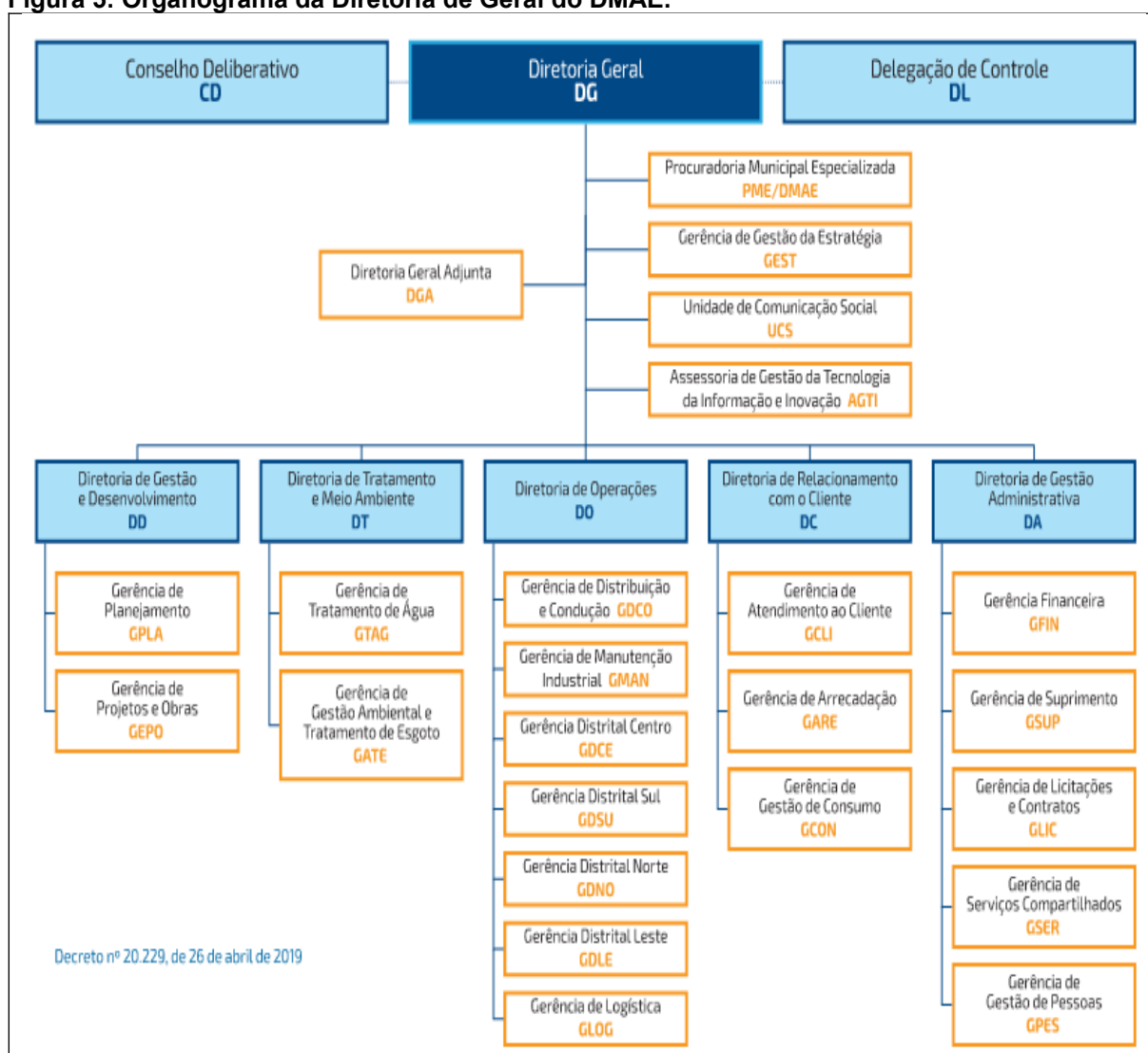
Autorizado a atuar também na manutenção, na conservação, na contratação e na execução de obras e serviços, expansão, desenvolvimento e operação do Sistema de Esgotos Pluviais, de Drenagem e de Proteção contra Cheias do Município de Porto Alegre (Lei 12.504, de 24 de janeiro de 2019).

Percebe-se que aumentaram as responsabilidades do Departamento, ao mesmo tempo, em que diminui o grau de autonomia da gestão derivada do decreto número 19.650, de 2017 que cria o Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira (CGOF). Portanto, é mais um indicativo de que esse modelo de governança pública adota premissas da Nova Administração Pública, de acordo com o conceito de maior eficiência com menor gasto, descrita por Costin (2010). Tal modelo segundo Pacheco (2010), indica um caminho onde a governança pretende realizar terceirizações e privatizações.

Soma-se a isto que a Lei 12.504, de 24 de janeiro de 2019 autorizou o DMAE a firmar convênios e realizar outros serviços, ou seja, proporcionou a condição de transformar as estruturas flexíveis e empreendedoras, isto é, utilizar padrões de gestões concebidas para as empresas privadas (PUELLO-SOCARRÁS, 2018).

O Departamento ampliou suas funções recentemente, ficando com uma estrutura organizativa maior, distribuída através de cinco Diretorias: Diretoria Geral, Diretoria de Tratamento de Meio Ambiente, Diretoria de Operações, Diretoria de Relacionamento ao Cliente e Diretoria Geral Administrativa. Assim, para compreender a dimensão dessa organização serão expostos os organogramas da Diretoria Geral e da Diretoria de Gestão Administrativa a seguir:

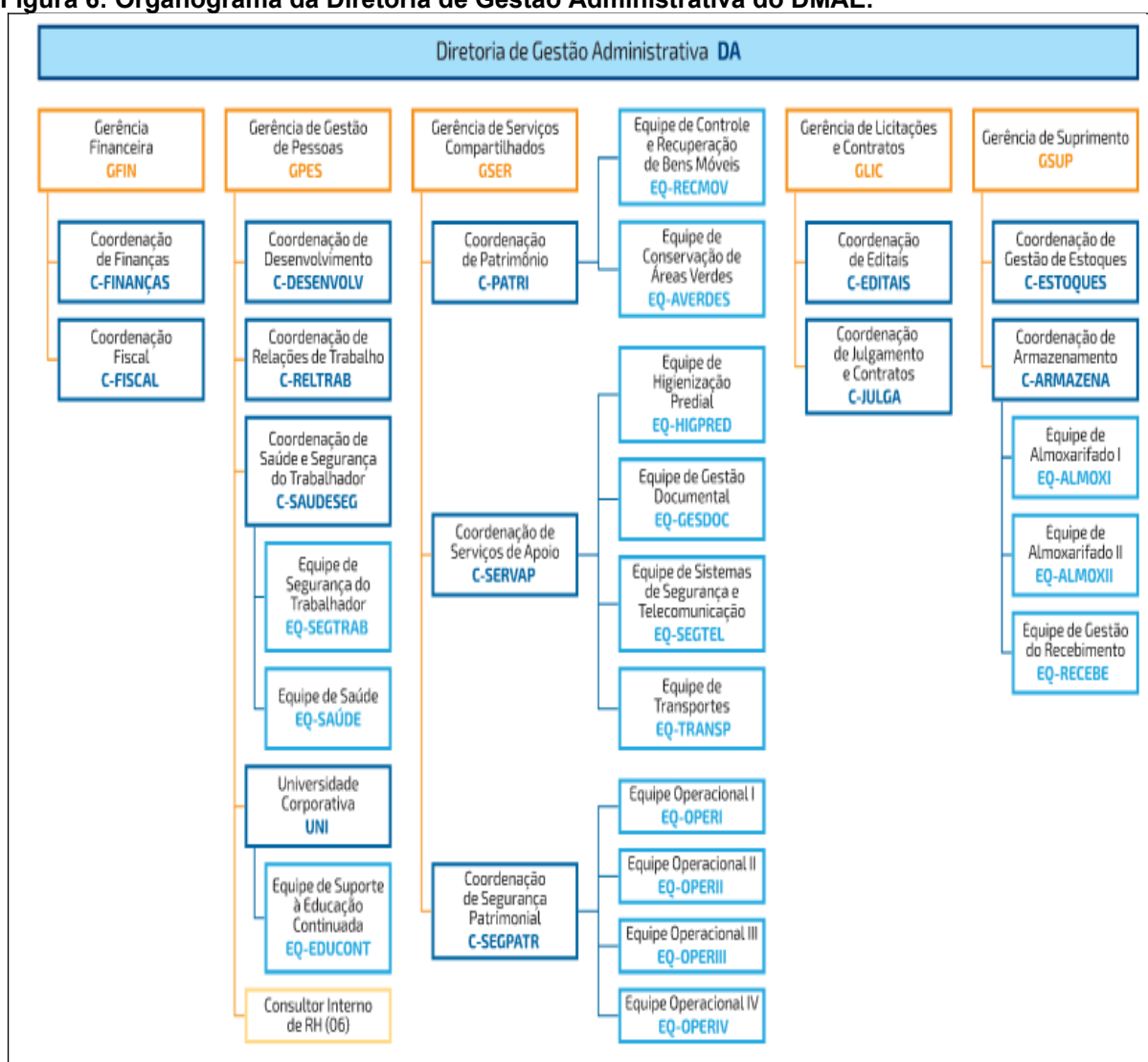
Figura 5: Organograma da Diretoria de Geral do DMAE.



Fonte: PMPA, 2019.

A Diretoria de Gestão Administrativa é uma área importante a ser analisada, pois dialoga com o conteúdo deste trabalho. Assim, será onde ocorrerão as entrevistas com os gestores para dar concretude à pesquisa. Portanto, a seguir apresentamos o organograma deste departamento do DMAE.


Figura 6: Organograma da Diretoria de Gestão Administrativa do DMAE.



Fonte: PMPA, 2019.

Um dos elementos importantes da administração é o quadro funcional, nesse sentido, conforme informações do Departamento, existe uma grande defasagem no quadro funcional do DMAE. Foram criados ao longo do tempo 3632 cargos estatutários e hoje estão ativos 1411, ou seja, pode ser dito que estão vagos 2221 cargos. Esses dados são impactantes e se agravam devido ao episódio do Departamento ter agregado novas funções derivadas da incorporação do DEP, aliado ao fato de que a população cresceu ao longo dos anos. O grande número de cargos vagos está entre o operariado, como demonstra a figura a seguir:

Figura 7: Quadro Funcional do DMAE

		PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS									
		MÊS JUNHO							ANO 2019		
Quadro de Cargos e Vagas - Pessoal Estatutário											
Padrão	Classe de Cargos	Criados	Providos / Referências							Total	Vagos
			A	B	C	D	E	F			
NS	ADMINISTRADOR	17	12	2	0	0	0	0	1	15	2
4	AGENTE DE SANEAMENTO	50	44	0	0	0	0	0	0	44	6
4	AGENTE DE SERVICOS EXTERNOS	215	45	19	13	9	11	6	103	112	
NS	ANALISTA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	3	3	0	0	0	0	0	0	3	0
NS	ARQUITETO	3	1	0	0	0	0	0	0	1	2
NS	ARQUIVISTA	6	2	0	0	0	0	0	1	3	3
6	ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	400	30	36	25	25	11	7	134	266	
NS	ASSISTENTE SOCIAL	4	1	2	0	0	0	0	0	3	1
6	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
2	AUXILIAR DE SERVICOS GERAIS	85	1	8	8	2	3	0	22	63	
6	AUXILIAR DE SERVICOS TECNICOS	82	7	10	9	4	3	1	34	48	
5	AUXILIAR ELETROMECANICO	59	0	3	9	6	5	1	24	35	
NS	BIBLIOTECARIO	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
NS	BIOLOGO	10	1	2	2	0	0	0	5	5	
4	CARPINTEIRO	10	0	0	0	0	1	0	1	9	
NS	CIRURGIAO-DENTISTA	3	1	0	1	0	0	0	2	1	
3	CONTINUO	70	0	0	1	2	2	2	7	63	
NS	ECONOMISTA	7	3	0	0	0	0	0	3	4	
NS	ENGENHEIRO	79	47	12	10	4	2	3	78	1	
NS	FARMACEUTICO	6	0	0	1	0	0	0	1	5	
4	FERREIRO	5	0	0	0	0	0	2	2	3	
6	FRESADOR	10	3	0	0	1	0	2	6	4	
5	GUARDA MUNICIPAL	170	6	23	21	19	6	4	79	91	
4	INSTALADOR HIDROSSANITARIO	450	47	28	39	39	13	19	185	265	
NS	MEDICO CLINICO GERAL	7	0	1	0	0	0	0	1	6	
6	MESTRE-DE-OBRAS	25	0	0	0	1	1	4	6	19	
6	MONTADOR ELETROMECANICO	30	23	0	0	1	2	1	27	3	
4	MOTORISTA	80	5	5	1	3	4	1	19	61	
5	OPERADOR DE ARTES GRAFICAS	8	0	1	2	1	0	0	4	4	
6	OPERADOR DE ESTACAO DE TRATAMENTO	125	6	14	20	12	7	3	62	63	
5	OPERADOR DE MAQUINAS ESPECIAIS	40	17	5	2	3	0	4	31	9	
4	OPERADOR DE SUBESTACAO	260	61	20	37	32	15	10	175	85	
2	OPERARIO	302	0	3	6	13	7	1	30	272	
2	OPERARIO ESPECIALIZADO	707	3	33	55	28	8	2	129	578	
4	PEDREIRO	30	0	0	0	0	0	0	0	30	
4	PINTOR	10	0	0	1	0	0	1	2	8	
NS	PSICOLOGO	4	3	0	0	0	0	0	3	1	
NS	QUIMICO	14	10	0	1	0	0	0	11	3	
3	SERVENTE DE LABORATORIO	20	0	0	3	2	1	1	7	13	
5	SOLDADOR INDUSTRIAL	10	3	2	1	0	0	0	6	4	
7	TECNICO EM SANEAMENTO	50	44	0	0	0	0	0	44	6	
7	TECNICO DE SEGURANCA DO TRABALHO	17	4	4	1	0	0	0	9	8	
NS	TECNICO EM COMUNICACAO SOCIAL	7	0	3	0	0	0	1	4	3	
7	TECNICO EM HIGIENE DENTAL	1	1	0	0	0	0	0	1	0	
7	TECNICO EM TRATAMENTO DE AGUA E ESGOTOS	95	34	10	13	3	2	4	66	29	
NS	TECNICO EM TREINAMENTO E SELECAO	2	2	0	0	0	0	0	2	0	
7	TECNICO INDUSTRIAL	20	4	3	4	1	2	2	16	4	
4	TELEFONISTA	20	0	0	1	0	0	0	1	19	
TOTAL		3.632	474	249	287	211	106	84	1.411	2.221	

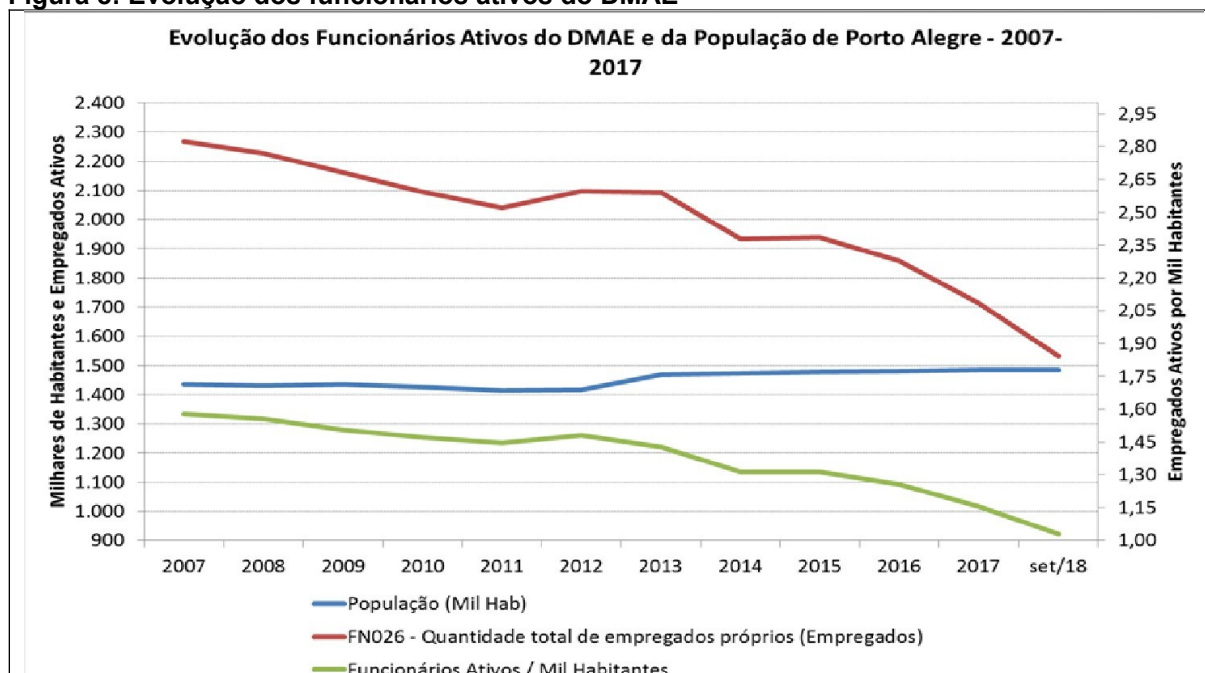
Fonte: DMAE

Fonte: DMAE - PMPA, 2019.

Logo, esta informação reforça o entendimento de que o modelo de governança adota uma postura da política neoliberal. De acordo com Fontoura (2018), esse

modelo se baseia no corte de gastos e de pessoal, com a perspectiva de aumentar a produtividade, ou seja, incentiva a fragilização do serviço público, que fica evidente no quadro a seguir:

Figura 8: Evolução dos funcionários ativos do DMAE



Fonte: Frente Parlamentar em defesa do DMAE na Câmara de Vereadores de PoA, 2019.

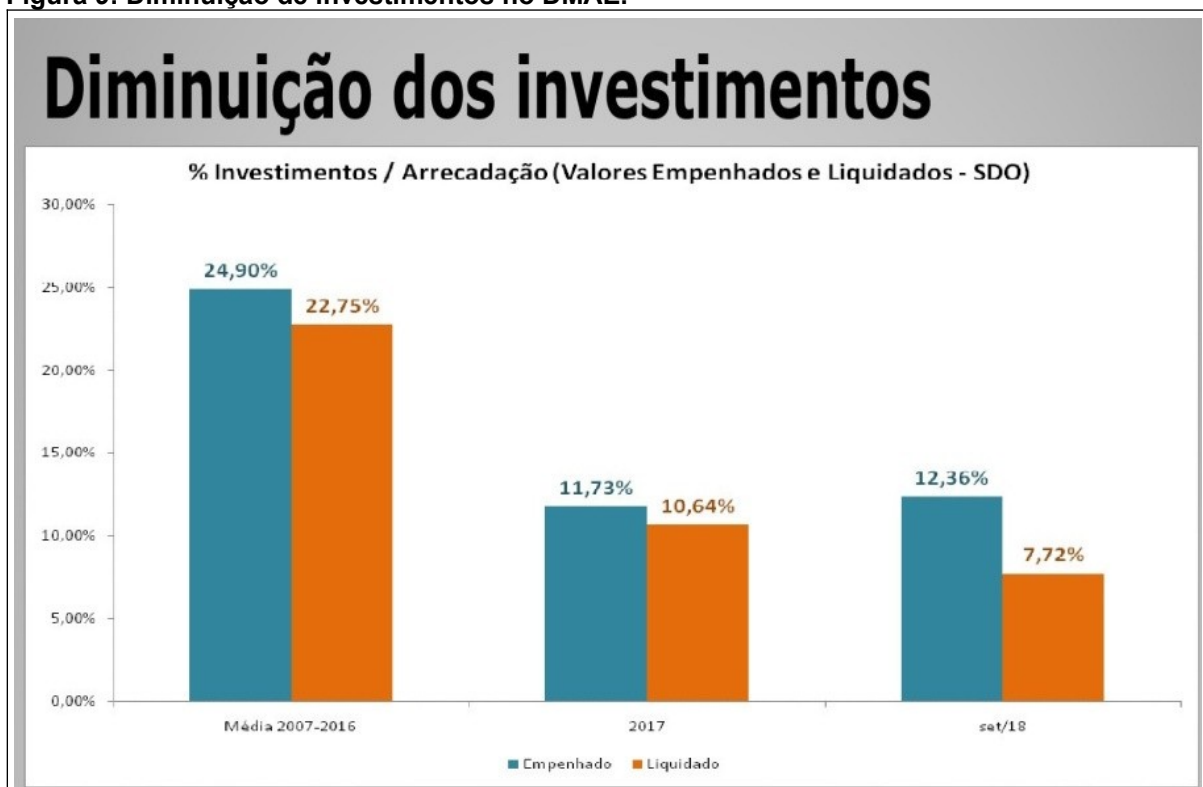
O gráfico demonstra a queda de pessoal efetivo do Departamento em relação ao tamanho da população de Porto Alegre nos últimos anos, considerando que a população teve um crescimento pequeno, mas o número de empregados caiu vertiginosamente, em especial nos últimos cinco anos.

Deste modo, vai evidenciando-se o real programa de governança dessa administração Marchezan. Com base no projeto de Estado mínimo e com retirada de autonomia de gestão no DMAE demonstra atitudes, que de acordo com Meza, Moratta e Groschupf (2017), vão ao encontro do modelo de governança voltado para os interesses da iniciativa privada.

Portanto, segundo Kissler e Heidemann (2006), esse modelo de governança pública gerencial possui viés ideológico, em que o Estado é voltado para o Mercado com o objetivo de transformar as administrações públicas menos onerosas e mais eficientes. Contudo, a vida financeira do DMAE tem sido superavitária nos últimos anos, onde indica um caixa de 148 milhões de reais e um superávit de 89,8 milhões de reais em 2018 segundo informações da Frente Parlamentar em defesa do DMAE na câmara de vereadores de Porto Alegre.

Ainda assim, mesmo com a organização sendo superavitária, o governo não cumpre com as metas de investimentos, demonstrando mais uma vez o compromisso liberal da gestão pública, como demonstra a figura a seguir:

Figura 9: Diminuição de investimentos no DMAE.



Fonte: Frente Parlamentar em defesa do DMAE na Câmara de Vereadores de PoA, 2019.

O gráfico acima demonstra o percentual de investimentos em relação ao percentual de arrecadação, em que a meta de investimentos em 2018 era de 15%, sendo que foi realizado somente 9,7%.

Assim, observa-se que a administração do DMAE nos últimos anos sofreu significativas mudanças com impacto na gestão do Departamento, derivado do modelo de governança municipal que preconiza uma agenda que enfraquece o poder estatal.

Contudo, para finalizar esta análise é imperativo observar a relação do Projeto de Governança com os servidores públicos, que possuem papel destacado na administração municipal e estão sendo alvo de muitas medidas nos últimos anos.

5.1.6 O Governo Marchezan e os Servidores

O papel dos servidores públicos foi abordado superficialmente ao longo do trabalho, contudo, nesse contexto são atores que se destacam na agenda política de alguma forma.

O Programa de Governo (2016) destaca o papel dos servidores na gestão municipal, sendo que um dos três eixos de governo possui centralidade nessa área, como aborda o quadro a seguir:

Quadro 7: Eixos de Governo da PMPA.

Eixo Gestão	Para ter excelência na prestação dos serviços públicos, compreende os Programas Estratégicos que reforçam o compromisso da Prefeitura com a democracia participativa, ações para modernização da gestão pública, otimização de recursos, aumento de receitas para novos investimentos e valorização dos servidores públicos.
-------------	--

Fonte: Adaptado do site da Prefeitura de PMPA, 2019.

Segundo o site da Prefeitura, outro elemento que dialoga com o servidor público e o modelo de gestão são as ferramentas que auxiliam na administração, divididas em Gestão Estratégica, Gestão de Processos e Gestão do Conhecimento. Elas sistematizam uma visão sistêmica de modelo e apontam como se estabelece a relação do Projeto de Governança com os servidores:

Quadro 8: Ferramentas que auxiliam o modelo de gestão da PMPA.

Gestão Estratégica	Visão de longo, médio e curto prazo, que inclui a Gestão de Programas
Gestão de Processos	Visão mais funcional das rotinas
Gestão de Pessoas	Alinhado ao conceito de desenvolvimento de competências

Fonte: Adaptado do site da Prefeitura de PMPA, 2019.

Contudo, apesar da aparente preocupação do governo com o servidor público, o quadro de servidores concursados diminuiu ao longo dos últimos anos e a população aumentou segundo informações do DIEESE, como demonstra a figura a seguir:

Figura 10: Quadro sobre os servidores ativos em PoA.

**Servidores municipais ativos segundo órgão de lotação
Prefeitura de Porto Alegre**

órgãos	2015	2017	2018	Variação 2018/2017		Variação 2018/2015	
				N. absoluto	%	N. absoluto	%
SMED	4.947	4.898	4.512	-386	-8%	-435	-9%
SMS	4.572	4.231	4.034	-197	-5%	-538	-12%
SMSEG	518	486	449	-37	-8%	-69	-13%
SMF	465	428	371	-57	-13%	-94	-20%
SMAMS	447	395	487	92	23%	40	9%
Demais	2.342	2.082	1.660	-422	-20%	-682	-29%
Total	13.291	12.520	11.513	-1.007	-8%	-1.778	-13%

Fonte: Portal da Transparência, RMPA, censos populacionais IBGE e projeções FEE (revisão 2018)
Notas: (1) Servidores municipais ativos inclui aqueles em cargo Cargos de Provimento Efetivo e Celetistas. Dezembro.
Elaboração: DIEESE

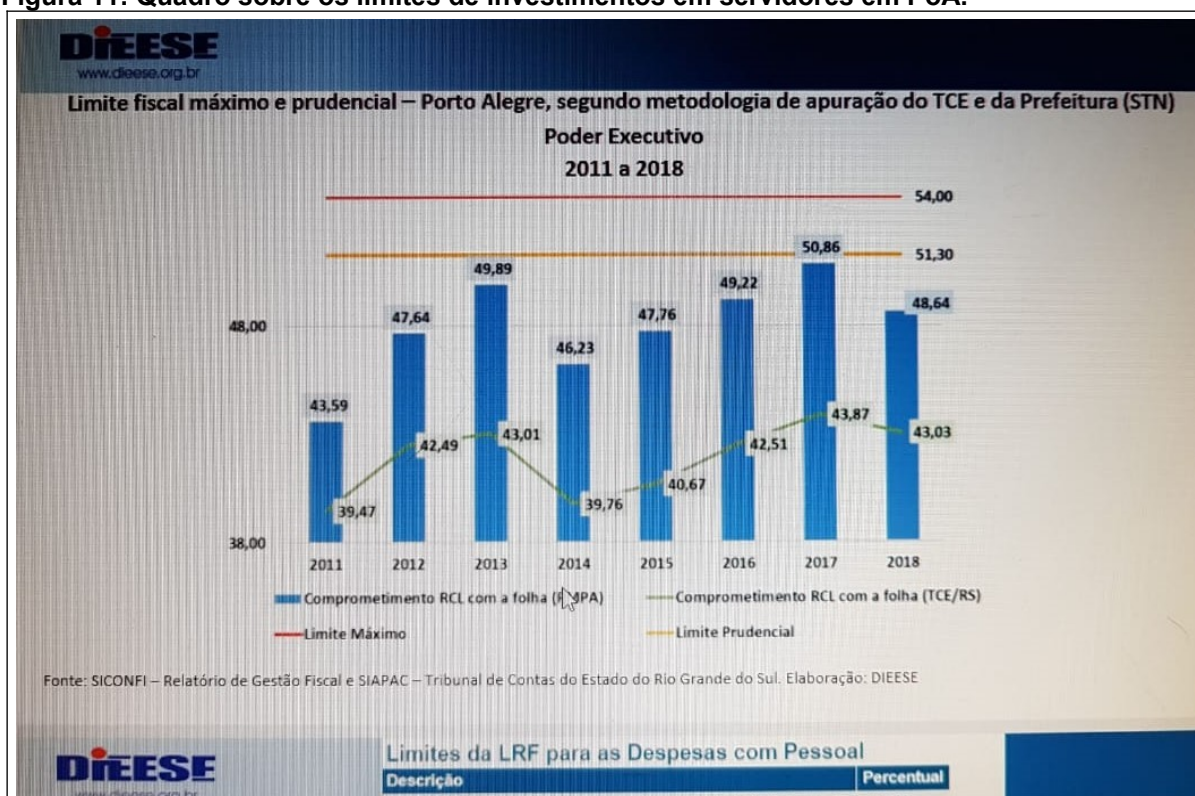
Nesse mesmo período o número de inativos cresceu para 785, portanto 222 servidores deixaram o serviço público, sendo que apenas 26 eram celetistas

Fonte: SIMPA, 2019.

Nesse sentido, a política de governança da gestão Marchezan está sintonizada com o programa neoliberal, que prioriza o corte de gastos com pessoal (FONTOURA, 2018). Em concordância com esse programa adotado, foi aprovado em 2018 o pacote com dez projetos focados na redução de despesas, por alterações no regime de trabalho e reestruturação dos benefícios dos funcionários públicos, além da instituição do Regime de Previdência Complementar no município. Segundo o Prefeito, o objetivo é combater a crise financeira pela qual passa a cidade de Porto Alegre, e reestruturar a máquina pública para garantir a sustentabilidade das finanças a médio e longo prazo, conforme informações do site da prefeitura.

Mas, existe divergência na interpretação dos dados referente ao limite de gastos com o pessoal entre a Prefeitura e o Tribunal de Contas, como demonstra o gráfico a seguir:

Figura 11: Quadro sobre os limites de investimentos em servidores em PoA.



Fonte: SIMPA, 2019.

A política do governo Marchezan nesta área demonstra contradição com seu programa, pois na teoria propunha valorizar o servidor e, na prática desenvolve uma gestão de desprestígio com o servidor. Consequentemente, essas medidas devem produzir a precarização dos serviços públicos e dialogam com a concepção neoliberal implementada na governança pública de Porto Alegre, pois de acordo com Abrucio (1997), a diminuição de investimentos gera redução na qualidade de serviços.

Nesse sentido, é necessário observar de forma mais detalhada o histórico e a legislação referente ao tema da autonomia de gestão no DMAE. Verificando as características do Departamento em relação ao projeto de governança da cidade relacionando com o tema da gestão pública, apurando se as mudanças dos últimos anos possuem relação com a agenda do governo.

5.2 EXPOR O HISTÓRICO E A LEGISLAÇÃO PERTINENTE À AUTONOMIA DE GESTÃO NO DMAE

Como observado na descrição das características da gestão no DMAE, o Departamento possui uma grande estrutura burocrática, onde o serviço essencial é o saneamento, no que lhe concerne possui ligação direta com o desenvolvimento local. Contudo, é pertinente destacar que sua gestão financeira demonstra superávit nos últimos anos.

Soma-se a isso o fato de recentemente haver mudanças que impactam na gestão local, nesse sentido, é importante descrever a legislação que aborda o tema da autonomia de gestão.

A constituição da autarquia ocorre através da Lei nº 2312, de 15 de dezembro de 1961. No parágrafo segundo da Lei fica evidente que o Departamento possui autonomia administrativa, financeira e contábil desde então.

As grandes mudanças em relação à gestão do Departamento ocorreram durante o atual governo do Prefeito Marchezan. A primeira delas foi a Lei Complementar Nº 810: cria e extingue Secretarias Municipais. Contudo, referente ao Departamento, ela amplia o vínculo do DMAE e a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana (SMIM), atrelando a gestão do Departamento a SMIM, como afirma o trecho da lei a seguir sobre as competências da SMIM:

Formular, planejar, coordenar, articular e controlar as políticas voltadas para as atividades relativas ao projeto e à execução de obras públicas municipais, incluindo sistema viário, edificações e obras relacionadas ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais urbanas (Lei Complementar 810, de 04 de janeiro de 2017).

Este fato dialoga com as 10 premissas da governança pública apresentadas pela OCDE, que de acordo com Filgueiras (2018), possui o objetivo da desburocratização de serviços e políticas públicas.

Neste caminho surgem dois decretos que interferem diretamente na autonomia da Administração Indireta. O primeiro Decreto é o nº 19.650, de 04 de janeiro de 2017 que cria o Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira (CGOF), vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito, ou seja, conseqüentemente retirando a autonomia das decisões administrativas e de gestão. Dentre as suas atribuições

destacam-se as seguintes: aprovar as propostas do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais; estabelecer a política orçamentária, compatibilizando-a com a capacidade financeira do município; deliberar sobre os limites para execução das despesas de custeio e as liberações de recursos para Investimentos e Inversões financeiras, respeitada a capacidade financeira do município.

O Decreto nº 19.651 de 04 de janeiro de 2017 Institui o Comitê para Gestão de Despesas de Pessoal e também corrobora com a visão de interferência na autonomia de gestão do DMAE, pois centraliza as decisões relacionadas ao departamento de pessoal nesse comitê.

Estes decretos dialogam com o que defendem alguns autores sobre autonomia de gestão atualmente, em que a governança pública contemporânea possui a necessidade de retomar o controle por parte do governo sobre as organizações (PETERS, 2008).

Contudo, de acordo com Rua (1997), a autonomia não deve estar desvinculada do projeto de governança, ela é necessária para a evolução da gestão pública. A autonomia de gestão é uma medida que visa incentivar a eficiência e a modernização da administração pública (BRESSER PEREIRA, 1997).

Outro elemento destacado foi à reorganização da administração pública municipal produzida pela Lei Complementar Nº 817 de 30 de agosto de 2017, que modificou o conjunto da gestão pública que produziram efeitos para o DMAE, entre eles a extinção do DEP e distribuição dos serviços entre SMIM e Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSURB), que posteriormente teve suas atribuições incorporadas ao DMAE.

Soma-se a isso a Lei Complementar Nº. 839 de 27 de dezembro de 2018 que alterou o plano de carreira e a aposentadoria dos servidores, podendo produzir um impacto no serviço público com um aumento de aposentadorias de servidores por direito adquirido.

Portanto, as grandes mudanças na gestão do DMAE ocorreram nesse governo do Prefeito Marchezan, derivadas do projeto de governança neoliberal com uma atuação mais centralizada em relação às decisões, em sintonia com que Peters (2008) alerta sobre autonomia na administração pública atualmente, pois ele afirma que uma preocupação da governança contemporânea é a retomada do controle das organizações que possuem uma maior autonomia de gestão. Todavia, essas

medidas em Porto Alegre podem gerar grandes impactos negativos na administração do Departamento e conseqüentemente para toda cidade de Porto Alegre.

5.3 APRESENTAR A AVALIAÇÃO DOS GESTORES DO DMAE SOBRE OS EFEITOS DO PROGRAMA DE GOVERNANÇA NO ORGÃO.

Com o intuito de atingir dois dos objetivos específicos propostos para este estudo: c) Apresentar a avaliação dos gestores do DMAE sobre os efeitos do programa de governança no órgão e seus impactos nos serviços; d) Analisar a situação da autonomia na gestão do órgão a partir do projeto de governança atual, foram realizadas três entrevistas com gestores da instituição pesquisada. A escolha dos entrevistados se deu por conveniência.

Com a técnica da entrevista o foco foi recolher, através de conversa, importantes dados para a pesquisa, portanto nesse sentido foram entrevistados três gestores do departamento administrativo do DMAE, através das questões já estabelecidas, que constam no Apêndice A deste estudo.

As entrevistas foram realizadas na primeira quinzena do mês de novembro de 2019, sendo registradas num gravador de voz e posteriormente desgravadas para facilitar a apresentação dos dados. Para preservar os entrevistados, não serão identificados seus cargos nas respostas, sendo nominados para fins exclusivos deste estudo em Entrevistado A, B e C.

O roteiro semiestruturado de entrevista é composto por cinco questões abertas, bem como o da caracterização do perfil do entrevistado. A primeira questão apresentada aos entrevistados indagava, na percepção dos gestores, se existem diferenças no âmbito da gestão pública municipal entre o atual e os anteriores governos em relação ao DMAE. A partir das respostas pode-se constatar que existem diferenças entre o atual governo e os anteriores, como relata o entrevistado A, onde “a gestão do DMAE foi esvaziada no governo atual”.

O entrevistado A ainda apresenta outros elementos sobre essa comparação de gestões entre o governo atual e os anteriores, como a política sobre o funcionalismo, em que o atual governo não fez concurso público e ampliou os

serviços terceirizados. Ainda, o mesmo entrevistado fez outro destaque, sobre o papel do diretor geral do DMAE, pois segundo ele é a primeira vez que um técnico sem experiência política ocupa esse cargo. Na sua visão isto corroborou para enfraquecer a gestão do Departamento, devido ao fato do diretor não possuir representatividade política e conseqüentemente não possuir autoridade para enfrentar os problemas do órgão.

Aliado a isto, destaca-se que as decisões sobre o funcionamento interno do Departamento aparentam não existir para gestão municipal. Segundo o Entrevistado B “falta interesse para tomada de decisões táticas e operacionais, parece que o governo só se preocupa com o estratégico, na grande política e pouco na gestão concreta”.

Atualmente a gestão pública municipal possui um modelo de governança distinto dos anteriores, pois segundo o entrevistado B, as gestões anteriores se dedicavam a resolver os problemas da cidade e melhorar os serviços, pois “o governo anterior ia mais a fundo, se preocupava em fortalecer a administração pública” (ENTREVISTADO B).

Nesse quesito, o entrevistado C argumenta que a atual administração possui outro projeto de governo, que produz um modelo de gestão distinto ao dos anteriores. O atual governo está voltado aos interesses da iniciativa privada na área da gestão, como terceirizações, PPP's e privatizações, que segundo o entrevistado C “querem privatizar tudo, não pensam na cidade, parece que tem compromisso com uma parcela vinculada com a iniciativa privada”.

No segundo questionamento, foi indagado aos entrevistados sobre a Reforma Administrativa realizada pelo governo Marchezan, em especial sobre os impactos do decreto que retira a autonomia financeira das empresas e autarquias públicas, e a incorporação do DEP ao DMAE. As respostas apontam para um conjunto de elementos, nesse contexto, sobre o decreto que retira autonomia do DMAE todos os entrevistados demonstraram discordância com essa medida. O entrevistado A destaca que uma das principais conseqüências desse decreto é a ausência de servidores concursados, pois as contratações terceirizadas saem mais caro para o município, devido ao fato dos funcionários terceirizados serem de alta rotatividade, exigindo uma qualificação da mão-de-obra sempre que se substitui um funcionário. Por isso, segundo o entrevistado A “eficiência é ter um número adequado de funcionários, contudo hoje este número está abaixo do número necessário para

tocar os serviços, mesmo com uma parte dos serviços terceirizados, pois a prefeitura não vai fazer concurso porque quer uma PPP no DMAE”.

Segundo o entrevistado B, o DMAE sempre foi referência de gestão pública, com alta capacidade técnica para administrar o Departamento, sem justificativa para este decreto. Sobre isso, o entrevistado C ainda acrescenta que o Departamento, salvo alguma exceção, sempre foi superavitário e que esse fato demonstra a qualidade de gestão e finanças do Departamento. Também salienta que “foi uma medida irresponsável, pois o DMAE é superavitário e a autonomia de gestão tem relação com isso, se estava dando certo por que mudar?”

Já sobre a incorporação do DEP a organização, os entrevistados possuem divergências, mas admitem que a longo prazo seja uma medida positiva. O Entrevistado A faz crítica a forma como o processo foi realizado. A transição é desconhecida pelo DMAE, ocorre de forma longa e muito lenta, ocasionando uma série de problemas como o atraso nos serviços de dragagem de canais e de redes obstruídas, gerando um passivo financeiro grande para o Departamento.

Corroborando com esta visão o entrevistado C diz que houve um atraso muito grande nos serviços e que talvez não se recupere mais, contudo ele argumenta que é correto juntar os serviços e afirma que “na prática está iniciando agora o processo, pois foi muito confuso e demorou para começar”. Já o entrevistado B acredita que foi necessária a incorporação e vai aperfeiçoar os serviços em breve, pois segundo ele “será sofrida em curto prazo, mas correto a longo prazo”.

A pergunta seguinte tinha o intuito de abordar o tema da administração do Departamento, fazendo uma análise das possíveis diferenças que podem ser atribuídas à governança pública nesta atual gestão. Assim, o entrevistado A destacou que nessa gestão houve uma sobrecarga de tarefas para os servidores e sem capacitação adequada. Anteriormente havia cursos de capacitação frequentemente, com investimentos no Departamento, e relata que “em 2016 os investimentos foram mais que o dobro dos realizados neste ano de 2019”, portanto, percebe-se com a ausência de investimentos o descaso dessa gestão municipal com a administração do Departamento.

Sobre essa questão o entrevistado B acrescenta que o atual governo não confia nos servidores públicos e apresenta descrédito nas informações prestadas, exigindo muito retrabalho dos servidores, conseqüentemente, esta visão colabora para não realizar novos concursos. Corroborando com esta percepção o entrevistado C,

em que segundo ele “aumentaram as demandas, diminuíram os colegas e os servidores são muitas vezes desvalorizados”.

Na quarta questão foi perguntado aos entrevistados sobre a importância da descentralização na administração pública, fazendo uma relação com a afirmação na qual o atual prefeito disse que pretendia privatizar o DMAE. A justificativa para privatização seria de que a prefeitura não possui capacidade de investimento para conseguir universalizar os serviços de tratamento e distribuição de água, bem como coleta e tratamento de esgoto, mesmo com a organização sendo superavitária nos últimos anos.

Segundo o entrevistado A, o DMAE é uma referência em saneamento no Brasil e este reconhecimento deve-se ao potencial do Departamento e a eficiência da gestão pública ao longo dos anos. Contudo, o projeto de governo atual fragilizou o órgão, pois o modelo de Estado defendido pelo governo é outro. Assim, na sua visão a descentralização da administração pública contribui para gestão municipal. No caso do DMAE o entrevistado A afirma que “é fundamental para a população a eficiência do DMAE, portanto, precisa retomar o que era um órgão empoderado, com capacidade de investimento, projeto de longo prazo e que considere o plano municipal de saneamento”.

O entrevistado B preocupa-se com uma possível privatização ou PPP, pois segundo ele, o saneamento não pode ser considerado pelo viés meramente comercial, pois é um serviço essencial para a população. Ele não é contra a ideia de transferir parcela dos serviços para a iniciativa privada, desde que seja um processo transparente, embora afirme que “se é algo lucrativo para empresa, por que não pode ser para o município”. Por fim, ainda acrescenta, que é uma decisão política, e não deve ser meramente técnica, ou seja, esta opção possui relação com o projeto de governança de Porto Alegre.

Segundo o entrevistado C, parcerias com a iniciativa privada pode ser uma saída, todavia, precisa estar a serviço de um projeto de Estado que possua compromisso com os serviços de qualidade para a população, e não somente com os lucros. O DMAE é uma referência de qualidade para a cidade e não deveria ser desfeito.

Por fim, foi questionado aos entrevistados sobre a política de governança municipal em relação à descentralização na administração do DMAE. Segundo o entrevistado A, a proposta do atual governo é de se desfazer do DMAE e isso faz

parte dessa política de governança. Esse modelo precariza o Departamento a partir do quadro funcional reduzido e, ao mesmo tempo, envelhecido, com muitos funcionários doentes e pensando em aposentadoria. Portanto, o entrevistado relata que “esse caminho construído pela gestão municipal demonstra que a descentralização não é uma opção de política pública e sim a entrega do DMAE para a iniciativa privada”.

O entrevistado B acredita que a atual administração não possui projeto para o DMAE, pois no início do governo não sabiam o que fazer e retiveram todos os investimentos na área, com aparente desconfiança das informações fornecidas pelos servidores. O discurso de privilegiar a gestão técnica, na verdade, contribuiu para desestruturar o Departamento, portanto, uma política de governança voltada para diminuir o Estado e privilegiar a iniciativa privada.

Logo, segundo o entrevistado C, é visível que o projeto de governança da atual gestão não possui interesse em fortalecer a administração pública, pois os gestores do alto escalão não apresentam projeto para o DMAE, ficando evidente o descaso. Segundo relato do mesmo entrevistado “talvez essas atitudes sejam deliberadas, pois, o descompromisso com uma área tão importante para a cidade como o saneamento e uma organização que produz lucro e serviços de qualidade não poderia ter esse tratamento”.

Após a apresentação dos resultados das entrevistas com os gestores do DMAE, entende-se que a apresentação dos dados coletados está concluída, portanto, a seguir será realizada a análise do presente estudo.

5.4 ANÁLISE DO ESTUDO

Neste item do estudo será apresentado um comparativo entre a teoria apresentada ao longo do trabalho e os resultados encontrados na pesquisa.

Assim, observou-se que o programa de governança da atual gestão da prefeitura de Porto Alegre interferiu na gestão do DMAE, produzindo efeitos na administração do Departamento.

Como relatado na pesquisa, um dos efeitos que apareceu com força para os entrevistados na comparação deste governo com os anteriores foi a relação do

governo com os servidores. Um dos elementos apresentados foi a crítica sobre a ausência de concurso para reforçar o quadro de funcionários públicos em defasagem, o que dialoga com a descrição de Fontoura (2018) sobre o projeto de governança neoliberal, que prioriza corte de gastos com pessoal.

Outro elemento é a terceirização, que segundo a pesquisa é mais caro para o município e, em geral, de menor qualidade, pois o funcionário terceirizado possui alta rotatividade no emprego, causando a precarização do serviço e sucateamento do Estado. Conforme apresentado no referencial teórico, essa característica pode ser atribuída à teoria da Nova Administração Pública. Onde segundo Guimarães (2000), possui relação com o objetivo de transformar as estruturas burocratizadas e hierarquizadas em estruturas mais flexíveis e empreendedoras, ou seja, utilizar padrões de gestões desenvolvidas para as empresas privadas, onde segundo relato dos entrevistados traz prejuízo ao serviço prestado. Sobre o tema, Abrucio (1997) descreve que o projeto de governança neoliberal diminui investimentos e gera redução de qualidade de serviços.

Ainda sobre a pauta do servidor, surgiu o elemento da sobrecarga de tarefas sem capacitação adequada como uma característica dessa gestão. Esse elemento dialoga com os preceitos da Reforma Gerencial e que segundo Fontoura (2018) é uma característica dos governos neoliberais, que se baseiam na visão economicista, com foco nos cortes de gastos e de pessoal com vistas ao aumento de produtividade da máquina pública. De acordo com Casula (2017), uma das características da governança neoliberal é a diminuição da intervenção pública.

Segundo Carinhato (2008), a Reforma Gerencial introduziu um modelo de governança de feições neoliberais, que propôs rever temas importantes, em relação ao funcionalismo público, ela defende rever a estabilidade dos servidores, redução dos gastos, avaliação do desempenho e diminuir a cultura burocrática do país. Esses elementos produziram uma desconfiança com os servidores, como relatado pelos entrevistados através de descrédito nas informações repassadas que exigiam retrabalho nas tarefas, prejudicando a tomada de decisão na gestão.

No governo Marchezam houve uma mudança no perfil do Diretor Geral do DMAE, priorizando a característica técnica em detrimento da política, que na visão dos entrevistados foi uma opção que prejudicou o Departamento. Essa ação vai ao encontro do que Puello-Socarrás (2018), analisa sobre a governança pública contemporânea, sendo um reflexo do atual estágio do capitalismo, que reorganiza o

aparelho administrativo, de uma forma que não produz apenas mudanças técnicas, mas suas ações configuram decisões políticas.

Portanto, a opção por indicar um quadro técnico para a Diretoria Geral do DMAE é política, em sintonia com o projeto de governança. Sobre isso, Filipim e Azevedo (2016), defendem a visão de que a gestão administrativa não está isolada do ambiente político e constitucional, que dialoga com um dos conceitos de Casula (2017) sobre a governança, pois ela se adapta as circunstâncias em que é inserida.

Outro importante impacto desse modelo de governança, segundo os entrevistados, é o fato da subestimação das decisões táticas e operacionais, com concentração total de energia nas decisões estratégicas. Nesse sentido, de acordo com Casula (2017), esta nova fase da governança pública defende esvaziar os poderes do Estado, delegando competências e entrega dos serviços para outros atores. Portanto, as operações táticas e operacionais são secundárias nesse modelo com o intuito de sucatear o DMAE e entregar o órgão para a iniciativa privada.

Segundo Kissler e Heidemann (2006), é uma tendência desse modelo de governança pública diminuir o tamanho do Estado, abrindo caminho para terceirizações e privatizações de empresas estatais. Esse conceito dialoga com os relatos dos entrevistados sobre suas percepções acerca dos objetivos da governança municipal, pois é aparente o modelo de gestão voltado aos interesses da iniciativa privada, com terceirizações já existentes no DMAE e projeção de Parcerias Público-Privadas como caminho para solucionar os problemas do Estado. Contudo, segundo Fontoura (2018), até mesmo o pai do gerencialismo no Brasil, o economista Bresser Pereira, admite que seja necessário fortalecer o Estado para garantir os direitos sociais e promover a competitividade do país.

Nesse sentido, a incorporação do DEP ao DMAE está relacionada com esse modelo de governança municipal, onde segundo os entrevistados, a transição no âmbito das tarefas foi um processo muito moroso, causando prejuízos ao DMAE. Como demonstrado por Paludo (2013), a governança pública atualmente é sinônimo de diminuição do tamanho do Estado, em detrimento dos interesses do mercado. Portanto, é notório o descaso com a gestão, que se justifica, mais uma vez, pela percepção da iminente entrega do DMAE a iniciativa privada.

Logo, o modelo de governança municipal está sintonizado com os interesses do Estado mínimo, pois sucateia o DMAE, centraliza as decisões no âmbito do estratégico e engessa a operação no âmbito do tático e operacional, deixando a

gestão do Departamento sem autonomia de decisão. Esse item remete ao descrito no referencial teórico por Carinhato (2018), de que, na verdade, a Nova Administração Pública possui interesses maiores do que meramente administrativo, pois é um novo paradigma econômico produzido pela ideologia de Estado neoliberal. Sendo assim, a política de governança em relação à descentralização pública da gestão na Prefeitura de Porto Alegre promove a secundarização dessas organizações. Essa medida possui ligação com o que Peters (2008) descreve sobre a necessidade central do governo retomar o controle político, diminuindo a autonomia de gestão.

Portanto, a partir da Reforma Administrativa realizada nesse governo houve uma desestruturação do DMAE, que pretende, entre outras circunstâncias, entregar o Departamento para a iniciativa privada em detrimento do fortalecimento do órgão. Sobre isso Casula (2017) apresenta que essa visão de governança pública é o fortalecimento da perspectiva neoliberal, apresentando o Estado como aberto, flexível e com diminuição da intervenção pública, através de privatização e desregulamentação.

De acordo com Puello-Socarrás (2018), essa visão de governança em que predomina a retração do Estado de bem-estar-social, passando para o viés empreendedor, no qual o modelo aparentemente se utiliza do discurso de técnico, na verdade, é uma reconfiguração política de grandes impactos para sociedade.

Portanto, o Decreto-Lei 19.650 que produziu a retirada de autonomia orçamentária e financeira do DMAE é uma política desse modelo de governança que trabalha para diminuir a intervenção do Estado público. Como destaca Fonseca, Meneses, Filho e Campos (2013) que as organizações públicas refletem os projetos de cada governo, pois as políticas são centralmente definidas pelos governos.

Assim, o presente estudo considera evidente que o atual programa de governança municipal interfere nos rumos da gestão pública do DMAE, retirando a autonomia de gestão do Departamento, mediante um conjunto de medidas que produziu impactos que fragilizam a organização e conseqüentemente precarizam os serviços prestados para a sociedade.

Após a apresentação da análise do estudo, entende-se que essa etapa está concluída, seguindo-se para as considerações finais deste presente trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública contemporânea é um retrato da sociedade moderna, que adota conceitos de governança pública de concepção neoliberal na Prefeitura de Porto Alegre. Contudo, a gestão pública se molda pelo contexto político, mudando ao longo do tempo.

O presente estudo apresentou como objetivo geral analisar as implicações do programa de governança da prefeitura de Porto Alegre para a autonomia de gestão no Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE. Diante deste objetivo, o estudo identificou impactos e problemas na gestão do DMAE derivados do programa de governança adotado pela atual administração do Prefeito Marchezan.

Inicialmente, foi exposta a importância do Estado e a administração pública, discorrendo sobre a governança no setor público e a autonomia de gestão na administração pública que constituem o foco deste estudo.

Para obter as informações necessárias para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se a coleta de dados a partir da observação não participante, entrevistas com gestores e a pesquisa documental, a partir da literatura disponibilizada pelo site do DMAE, leis e resoluções.

O estudo propôs quatro objetivos específicos, sendo o primeiro deles, descrever o projeto de governança municipal no que se refere à gestão pública. Pode-se afirmar que esse objetivo foi atingido na íntegra, uma vez que a pesquisa descreve o modelo de gestão com base na Reforma Administrativa realizada pelo governo Marchezan, a influência da iniciativa privada na atual gestão, o papel das empresas públicas nesse contexto, os impactos nos servidores e o funcionamento da gestão pública no DMAE.

O segundo objetivo específico foi descrever o histórico e a legislação pertinente a autonomia de gestão do DMAE. Esse objetivo foi atingido na plenitude, através da apresentação do Departamento, as leis e decretos que tratam do tema.

O terceiro objetivo específico tratou de apresentar a avaliação dos gestores do DMAE sobre os efeitos do programa de governança no órgão e seus impactos nos serviços, também foi alcançado o objetivo a partir dos resultados das entrevistas.

O quarto e último objetivo apresentou a necessidade de analisar a situação da autonomia de gestão no órgão a partir do projeto de governança atual. Esse objetivo também foi atingido a contento, através das entrevistas com os gestores do Departamento Administrativo do DMAE, onde ficam evidenciados esses aspectos.

Consideram-se atingidos os objetivos desta pesquisa, bem como o problema em questão respondido. Se reconhece a existência de impactos na gestão do DMAE derivados do programa de governança na prefeitura de Porto Alegre, em especial, a partir de um conjunto de medidas que interferem na retirada de autonomia de gestão do órgão, sendo eles identificados e analisados pelo estudo.

Após análise, constatou-se no DMAE que a política de gestão para o funcionalismo público, a diferença entre o dirigente político e o técnico, o papel da autonomia de gestão são derivados do modelo de governança neoliberal, que causam impactos no Departamento e podem prejudicar os serviços prestados à população.

Para a administração, o papel da gestão é estratégico. Nesse sentido, o estudo alerta para necessidade de qualificar a gestão pública, a governança e os processos realizados pelas organizações públicas, pois elementos como eficiência, eficácia, flexibilidade e inovação, são algumas necessidades das gestões modernas, bem como fortalecer o papel do Estado.

O propósito do trabalho colaborou para a identificação do modelo de governança municipal e seus impactos na administração do DMAE, agregando informações e sugestões sobre o tema pesquisado.

Por fim, realizar esta pesquisa é de suma importância para trajetória acadêmica e profissional, sendo muito gratificante para o autor realizar um estudo complexo e relevante para os cidadãos e a administração pública. A pesquisa contribuiu para obtenção de maior conhecimento sobre o assunto, despertando uma visão mais crítica e a colaboração, de maneira geral, para estudo da gestão pública no âmbito municipal.

Pode-se identificar como limitações deste estudo, nas entrevistas realizadas, a superficialidade de algumas respostas, faltando argumentos para justificar as explicações dos entrevistados. Outro ponto que cabe destacar é o foco nos gestores, pois devido ao tema esses foram os agentes destaques, talvez seja necessário ampliar a pesquisa para quadros técnicos de outras áreas da gestão do Departamento.

Como sugestões para futuros estudos na área apresentada, propõem-se aprofundar a pesquisa entrevistando um número maior de gestores de diferentes setores, para melhor detalhar o tema apresentado, comparando impactos percebidos no Departamento Administrativo do DMAE com outros Departamentos do mesmo órgão, para verificar se as questões apresentadas neste estudo possuem algum padrão e aprofundar o assunto sobre o projeto de governança pública do prefeito Marchezan.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Caderno ENAP**, Brasília, n. 10, p. 1-52, 1997.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Edição especial Comemorativa, p. 67–86, jun. 2007.
- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P. M.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Fernando Luiz Abrucio, Maria Rita Loureiro e Regina Pacheco. (Org.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; BORGES, Djalma Freire. Autonomia universitária: implicações gerenciais para as instituições federais de ensino superior. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 7-2, jul./ago. 1999.
- ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, São Paulo, p. 331-345. 2003.
- AZEVEDO, Ariston; FILIPPIN, Marcelo. A relação entre administração e política: revisão dos debates e proposição preliminar. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS**. Porto Alegre: IV, 2016.
- BATISTA, Daiane. Saneamento: o Brasil na contramão do mundo. In: **CEE – Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz**, Rio de Janeiro, abr. 2019. Disponível em: < > Acesso em 26 jul. 2019.
- BEVILAQUA, Juliana. Sucesso do "não sou político, sou gestor" emplaca em Caxias do Sul e em todo país. **Pioneiro**. Caxias do Sul, nov. 2016. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/politica/noticia/2016/11/sucesso-do-nao-sou-politico-sou-gestor-emplaca-em-caxias-do-sul-e-em-todo-pais-8151827.html>> Acesso em: 17 jul. 2019
- BILHIM, João. Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo. **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, Brasil, Vol. XXVIII, p. 11–31, 2014.
- BRASIL. **[Constituição](#) Federal de 1988**. Dispõe sobre os órgãos do Poder judiciário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 31 ago. 2019.
- BRASIL. **[Artigo nº 165, da Constituição](#) Federal de 1988**. Trata sobre as disposições relativas ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_14.12.2017/art_165_.asp> Acesso em: 25 set. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, n. 47, v.1, p. 1-28, jan./abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, n. 1, v.1, p. 5-42, jan./mar. 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 28, p. 9-30, jun. 2007.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Aurora**, Brasil, ano II, n. 3, p. 37-46, dez. 2008.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; JOSÉ Herberf Antonio Age. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 97-111, Nov./dez. 1998.

CASULA, Mattia. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 1122-1138, nov./dez. 2017.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Parecer nº SR-78**, de 15 de dezembro de 1988. Brasília: Consultoria Geral da República, 1998. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8263>. Acesso em: 22 dez. de 2019.

CORREIO DO POVO. Reforma administrativa de Marchezan é aprovada na Câmara de Porto Alegre. Porto Alegre, jan. 2017 Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/reforma-administrativa-de-marchezan-%C3%A9-aprovada-na-c%C3%A2mara-de-porto-alegre-1.220680>> Acesso em: 02 nov. 2019.

COSTA, Giuseppi. A autonomia universitária e seus limites. **Revista da Informação Legislativa**, Brasília, p.61-76, jul./set. 1990.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, DF, n. 3, v.17, p. 89-108, set./dez. 2014.

DMAE – DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO. **Apresentação**. Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/default.php?p_secao=318> Acesso em: 26 jul. 2019.

DURAND, Maria Rita Garcia Loureiro; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Burocracia e Política na nova ordem democrática brasileira: O provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC)**. In: EAESP/FGV/NPP - NÚCLEO DE PESQUISAS E PUBLICAÇÕES, 1998. n. 9, p. 11-49.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FELICÍSSIMO, José Roberto. Os Impasses da Descentralização Político-Administrativa na Democratização do Brasil. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, p. 6-15, Jan./Mar.1992.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 71-88, jan./fev. 2018.

FILHO Joaquim Rubens Fontes. O conceito e a prática de governança corporativa. In: Elvira Cruvinel Ferreira Ventura (coordenação geral) e Joaquim Rubens Fontes Filho (coord.). **Governança Cooperativa: Diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito**: Brasília. BCB, 2009. p. 31-48.

FONTOURA, Leandro Heitich. Reformar à esquerda: a administração pública gerencial em prefeituras petistas. **Revista de Administração Pública**, Brasil, RJ, p. 986-996, set./out. 2018.

FONSECA, D. R.; MENESES, P. P. M.; FILHO, A. I. S.; CAMPOS, N. G. Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal: perspectivas de análise e agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, Brasil, RJ, p. 1451-475, nov./dez. 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. Orçamento de Bolsonaro para 2020 tira metade dos recursos do MEC para pesquisa. São Paulo, ago. 2019. 2017 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/09/orcamento-de-bolsonaro-para-2020-tira-metade-dos-recursos-do-mec-para-pesquisa.shtml>> Acesso em: 27 dez. 2019.

GELIS FILHO, Antonio. Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 589-613, jul./ago. 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIUSTI, Ricardo. Privatização da Carris pode sair após análise de consultoria. 08 de 06. 2018. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, mar. 2018. Disponível em: <jornal-do-comercio.com/_conteudo/politica/2018/06/631690-privatizacao-da-carris-pode-sair-apos-analise-de-consultoria.html> Acesso em: 03 nov. 2019.

GOMES, Luis Edurado. Lideranças comunitárias repudiam extinção da Fasc: prefeito não sabe o que é assistência social. **Sul 21**. Porto Alegre, mar. 2018. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/cidades/2018/03/liderancas-comunitarias-repudiam-extincao-da-fasc-prefeito-nao-sabe-o-que-e-assistencia-social/>> Acesso em: 03 nov. 2019.

GONZATO, Marcelo. Reforma administrativa, metas e revisão de gastos: como atuam consultores no governo Marchezan. **GaúchaZH**. Porto Alegre, mar. 2018. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/05/reforma-administrativa-metas-e-revisao-de-gastos-como-atuam-consultores-no-governo-marchezan-9785267.html>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

GRÜN, Roberto. Convergência das elites e inovações financeiras: a governança corporativa no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 20, n. 58, p. 67-90 jun. 2005.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-40, maio./Jun. 2000.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Brasil, RJ, p. 479-99, Maio./Jun. 2006.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos para a administração pública brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social - Revista Sociologia**, São Paulo, p. 63-81, fev. 2000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEONETI, A.B.; PRADO, E.L.; OLIVEIRA, S.V.W.B. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XX. **Revista de Administração Pública**, Brasil, RJ, p. 331-348, mar./abr. 2011.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: Fernando Luiz Abrucio, Maria Rita Loureiro e Regina Pacheco (Org.). **Burocracia e**

Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 73-108.

MANCEBO, Deise. Crise Político-Econômica no Brasil: Breve análise da educação superior. **Educação e Sociedade**, Brasil, Campinas, v. 38, n. 141, p. 875-892, out./dez. 2017.

MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes; MORATTA, Nelson Granados; GROS-CHUPF, Silmara Lucia Bindo. Governança Pública. *In*: Antonio Gonçalves de Oliveira; Beatriz Jackiu Pisa e Sonia Maria Augustinho (Org.). **Gestão e Governança Pública: Aspectos Essenciais**. Curitiba: UTFPR, 2016. p. 135-194.

NOHARA, Irene Patrícia. Contrato de gestão para ampliação da autonomia gerencial – Case jurídico de malogro na importação e novas formas de se alcançar maior eficiência na gestão pública. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 169-185, jan./mar. 2014.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 1551-73, nov./dez. 2012.

PACHECO, Regina Silvia. Profissionalização, mérito e proteção a burocracia no Brasil *In*: Fernando Luiz Abrucio, Maria Rita Loureiro e Regina Pacheco. (Org.). **Burocracia e Política no Brasil:** desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PALUDO, André Carlos; PUTZ, Rosane Beatriz Zanetti; JUNIOR, Moises Francisco Farah. Governança Corporativa. *In*: Antonio Gonçalves de Oliveira; Beatriz Jackiu Pisa e Sonia Maria Augustinho (Org.). **Gestão e Governança Pública: Aspectos Essenciais**. Curitiba: UTFPR, 2016. p. 105-134.

PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 99-118, set./out. 2000.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, p. 122-133, set./dez. 2011.

PETERS, B. Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do serviço Público**. Brasília, p. 289-307, jul/set. 2008.

PINHEIRO, Ivan Antônio; MOTTA, Paulo Cesar Delayti. A condição de autarquia especial das agências reguladoras e das agências executivas e as expectativas sobre a qualidade da sua gestão. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 459-83, maio/jun. 2002.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 19.650, de 4 de janeiro de 2017**. Constitui o Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira (CGOF), vinculado ao Gabinete do Prefeito. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/decreto/2017/1965/19650/decreto-n-19650-2017-constitui-o-comite-de-gestao-orcamentaria-e-financeira-cgof-vinculado-ao-gabinete-do-prefeito-2018-12-27-versao-consolidad>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

PORTO ALEGRE. **Plano Plurianual de 2014 – 2017**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=82>. Acesso em: 21 ago. 2019.

PORTO ALEGRE. **Plano Plurianual de 2018 – 2021**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=1161>. Acesso em: 21 ago. 2019.

PORTO ALEGRE. **Programa de Governo da candidatura Nelson Marchezan**. 2016. Disponível em: <http://estaticog1.globo.com/2016/11/01/proposta_governo1471291722755.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 810, de 04 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a reforma administrativa municipal. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2017/81/810/lei-complementar-n-810-2017-dispoe-sobre-a-administracao-publica-municipal-cria-e-extingue-secretarias-municipais-estabelece-suas-finalidades-e-competencias-e-revoga-legislacao-sobre-o-tema>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei 2.312, de 15 de dezembro de 1961**. Cria o Departamento municipal de água e esgotos, extingue a secretaria municipal de água e saneamento, e da outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/1961/232/2312/lei-ordinaria-n-2312-1961-cria-o-departamento-municipal-de-agua-e-esgotos-extingue-a-secretaria-municipal-de-agua-e-saneamento-e-da-outras-providencias-2007-09-24-versao-compilada>>. Acesso em: 28 out. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei 12.504, de 24 de janeiro de 2019**. Agrega novas responsabilidades ao DMAE, em especial, funções advindas da extinção do Departamento de Esgotos Pluviais – DEP. Disponível em: <http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/2760_ce_245985_1.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.

PORTO ALEGRE. **Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município - PELO 010/17**. Pretende privatizar os serviços de água e esgoto da cidade. Disponível em: <<http://camarapoa.rs.gov.br/processos/132386>>. Acesso em: 27 de out. 2019.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 19.651, de 04 de janeiro de 2017**. Institui o Comitê para Gestão de Despesas de Pessoal (CGDEP). Disponível em: <http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1944_ce_181731_1.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar Nº 817, de 30 de agosto de 2017**. Dispõe sobre a reorganização da administração pública municipal. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/ppp/usu_doc/lei_complementar_817.pdf>. Acesso em: 29 out. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar Nº. 839 de 27 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre alterações no plano de carreira e a aposentadoria dos servidores e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/134341/LC_839.pdf>. Acesso em: 29 out. 2019.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Programa de metas 2017 a 2020**. 1. ed. Porto Alegre, 2017.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. ¿ Gobernanza nueva gestión pública para lá paz? Notas sobre El proceso de implementación Del acuerdo final em Colombia. **Revista Econômica de Administração**. Porto Alegre, Vol. 24, n. 2, p. 31-49, mai./ago. 2018.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista CEJ - Conselho de Estudos judiciários**. Brasília, n. 31, p. 19-30, out./dez. 2005.

RIBEIRO, Marcelo G. Marchezan quer fim de Carris e Fasc e vender Procempa. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, fev. 2018. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/02/politica/613665-marchezan-quer-fim-de-carris-e-fasc-e-vender-procempa.html>. Acesso em: 01 nov. 2019.

RODRIGUES, Juliano. As razões para a vitória de Marchezan em Porto Alegre. **GaúchaZH**. Porto Alegre, out. 2016. Disponível em: <[https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/eleicoes->](https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/eleicoes-). Acesso em: 20 jul. 2019.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projeto de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalho de conclusão, dissertações e estudos de caso. São Paulo: Atlas, 2009.

ROLLSING, Carlos. Prefeitura de Porto Alegre assina acordo de gestão compartilhada com consultoria. **GaúchaZH**. Porto Alegre, abr. 2017. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/04/prefeitura-de-porto-alegre-assina-acordo-de-gestao-compartilhada-com-consultoria-9766773.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 48, n. 3, p. 133-152, Set./Dez. 1997.

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 732-752, jul./ago. 2019.

SILVA, Carlos Eduardo de Souza. Autonomia de gestão e concorrência: em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista. **Relatório de Pesquisa n-13**. São Paulo, Fundap/lesp, 1994.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**. São Paulo, n. 48, p. 187-212. 1999.

SOUZA, Livia Maria Cruz Gonçalves de; FARIA, Edimur Ferreira. Governança Corporativa na Administração Pública Brasileira: Um processo em construção! **Revista Jurídica Direito & Paz**. São Paulo, Ano IX, n. 37, p. 273-292. 2017.

SMULLEN, Amanda. Autonomia, liberdade e independência: a evolução de uma família de conceitos e seu advento à arena da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 551-568, maio/jun. 2003.

VIEIRA, Paulo Reis. Em busca de uma teoria de descentralização. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 1409-425, set./out. 2012.

WEBER, Max. **Economia e sociedade, fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. São Paulo: Universidade de Brasília, 1999.

APÊNDICE A – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO PARA A ENTREVISTA

1 - Quais diferenças você identifica entre o atual governo e os anteriores em relação à gestão pública municipal, em especial referente ao DMAE?

2 - Qual sua opinião sobre a Reforma Administrativa do Governo Marchezan, em especial no que diz respeito aos impactos no DMAE (Decreto sobre a retirada de Autonomia) e a Incorporação do DEP?

3 - Quais mudanças você identifica nas suas tarefas e de seus colegas no último período?

4 - O Prefeito Marchezan pretende privatizar o DMAE, com a justificativa de que a prefeitura não possui capacidade de investimento para conseguir universalizar os serviços de tratamento e distribuição de água, bem como coleta e tratamento de esgoto, mesmo com o Orgão sendo superavitário nos últimos anos. Qual a importância da descentralização na administração pública, a exemplo do DMAE?

5 - Qual sua opinião sobre a política de governança municipal em relação à descentralização na administração e ao DMAE?