
INOVAÇÃO GERENCIAL EM GOVERNOS SUBNACIONAIS: A EXPERIÊNCIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

*MANAGEMENT INNOVATION IN A CONTEXT OF
DECENTRALIZATION: THE EXPERIENCE OF CITY HALL IN VITÓRIA*

Eduardo José Grin

*Mestre em Ciência Política (USP), Doutorando em Administração Pública e Governo
(FGV/EASESP), Pesquisador do CEAPG/FGV*

SUMÁRIO: 1 Descentralização, Relações Intergovernamentais e Gestão Local: revisando a literatura; 2 Política e Gestão na Organização Governamental; 2.1 A Construção do Modelo de Gestão e as Atividades Iniciais; 3 Estrutura Política e Organizacional do Modelo de Gestão; 3.1 O Funcionamento do Comitê Temático de Políticas Sociais; 4 Notas Finais para a Discussão do Modelo de Gestão da PMV; Referências.

RESUMO: Este artigo tem por objetivo propor uma reflexão sobre a importância da modernização da gestão local em um contexto onde políticas públicas como saúde, educação e assistência social estão descentralizadas para os municípios. Com essa forma de relações intergovernamentais no federalismo brasileiro pós 1988, as administrações municipais passaram a serem cada vez mais os provedores de serviços sociais. Esse arranjo político-institucional coloca desafios administrativos e gerenciais para o nível local, sobretudo pela sua precariedade organizacional, técnica e financeira para assumir novas responsabilidades na prestação de serviços. O artigo argumenta em favor da necessidade de inovação gerencial para a esfera local de governo. Para tanto, realiza uma revisão da literatura sobre a descentralização buscando identificar de que forma a modernização gerencial dos governos locais se insere na abordagem dos autores analisados. Em seguida, apresenta a experiência desenvolvida na Prefeitura Municipal de Vitória visando implementar uma forma de gestão amparada na democratização dos processos decisórios internos com a organização de fóruns coletivos de gerenciamento. O artigo conclui-se apontando limites e desafios colocados para a introdução de modelos de gestão pautados na inovação gerencial e construção de uma nova cultura técnico-política na modernização da administração pública local.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão. Planejamento. Governo subnacional. Administração Pública. Município

ABSTRACT: This article has for goal to present a insight about the importance of modernization of local management in the context where public policies how health, education, and social welfare are decentralized to the cities. With this way of intergovernmental relationships in the Brazilian federalism after 1988, the municipal administrations became more and more the providers of social services. This political and institutional arrangement puts managers and administrative challenges to the local level, especially for his organizational, technical, and financial precariousness to assume news responsibilities in the delivery services. The article argues in favor of necessity of manager innovation to the local sphere of government. For both, makes a review of literature about the decentralization seeking to identify of that way the manager modernization of local governments if inserts in the approach of authors analyzed. Next, presents the experience development in the Vitória's City Hall in order a way to support the management in the democratization of the internal decisional process with the organization of manager collective

forums. The article concludes pointing limits and challenges put to the introduction of management templates lined in the innovation manager and the building of a new technical and political culture in the modernization of local public administration.

KEYWORDS: Management. Planning. Subnational Government. Public Administration. City.

1 DESCENTRALIZAÇÃO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E GESTÃO LOCAL: REVISANDO A LITERATURA.

Embora a literatura enfatize o caráter errático da descentralização¹, pouco se duvida que esta seja irreversível para organizar as relações intergovernamentais e a provisão de políticas públicas, no Brasil, para os governos subnacionais. Contudo, a literatura sobre descentralização pouco analisa a modernização da gestão no governo local como suporte à eficiência política e institucional. Desse modo, esse artigo buscará cotejar essa discussão, com aquela que trata da modernização da administração pública, para apresentar a experiência do modelo de gestão implantado na Prefeitura Municipal de Vitória a partir de 2005. O artigo argumenta em favor da importância da gestão governamental para planejar, executar e avaliar políticas públicas em nível local. O gerenciamento será analisado como um meio de ampliar as capacidades organizacionais para governos locais atingirem suas metas políticas.²

Inicialmente reviso a bibliografia sobre descentralização para verificar como a modernização gerencial pode ser inserida na visão dos autores analisados. Alguns autores argumentam que, no Brasil, a descentralização e as relações intergovernamentais se deparam com precárias estruturas administrativas municipais, sobretudo limitações institucionais e financeiras que dificultariam aos municípios

1 Ver Arretche, Marta T. da Silva . Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 31: 44-66, 1996. Souza, Celina. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Petrópolis, outubro, 1999.

2 O artigo não abordará a participação e controle social. Estas inovações institucionais são fundamentais para modernizar a governança local, mas entendo que, quanto maior a democratização do poder público junto à sociedade, maior a necessidade de uma gestão eficiente para manter a legitimidade política do poder público. Assim, a política tem na gestão um aliado indissociável.

assumirem encargos³. Segundo Abrucio⁴, “a coordenação federativa pode realizar-se, em primeiro lugar, por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas – definição de competências no terreno das políticas públicas, por exemplo”. Para implantar essa atuação coordenada em nível intergovernamental, presume-se que os governos municipais devam ter capacidade técnica para qualificar a relação com o nível federal e para formular e executar os programas, o que demanda modernizar sua gestão do ponto de vista político e técnico. Coordenar atividades descentralizadas e problemas comuns entre esferas de governo demandam novos arranjos institucionais que incidem sobre o pacto federativo⁵. No Brasil, onde a descentralização se baseia em competências comuns entre as três esferas de governo, as relações intergovernamentais não podem ser compreendidas apenas no âmbito administrativo, pois dizem respeito aos vínculos federativos de ordem política. Por isso, as capacidades institucionais municipais incidem e são influenciadas pelas relações intergovernamentais.

No Brasil, as características do federalismo definem os contornos das relações entre o poder federal e os municípios, e mesmo que estes tenham mais autonomia decisória sobre algumas políticas sociais, há uma permanente negociação para definir níveis de responsabilidade entre esferas de governo.⁶ Conforme Rodden⁷, “o federalismo significa que para algum grau de subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais”. Entendo que a autoridade compartilhada sobre atribuições requer, nos municípios, capacidades

3 ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. São Paulo: Revista de Sociologia Política, Curitiba, 24: 41-67. Kugelmas, Eduardo & Sola, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, 11 (2): 63-83, 1999. Souza, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, 24: 105-121, 2005.

4 ABRUCIO, op. cit., p. 7, 2005.

5 Ver Affonso, Rui de Brito Álvares. *Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada*. Campinas: Economia e Sociedade, Revista de Economia da Unicamp, 14, p. 127-15, 2000. Souza, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. Ciência e Saúde Coletiva, 7 (3), pp. 431-442, 2002.

6 Ver Almeida, Maria H. T. de. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira comparada. Texto digitado, s/d. Disponível no site <www.fllch.usp.br/dcp/almeida>. Almeida, M. T. de. Recentralizando a Federação? Curitiba: Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 24: 29-40, 2005.

7 RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24: p.11, 2005.

gerenciais para que sejam mais bem executadas, sendo essa uma condição necessária para qualificar a descentralização e o federalismo cooperativo. Segundo Souza⁸ e Almeida⁹, a Constituição de 1988 fortaleceu os municípios, *vis-à-vis* os estados, ao conceder-lhes maior autonomia administrativa para gerir e implantar políticas federais. E, sendo os municípios os provedores de serviços sociais, a modernização gerencial se insere na sua agenda de forma crescente e pode cumprir um importante papel para a eficácia das políticas. Por isso, “a redefinição do papel dos governos locais tem sido acompanhada também por inovações na gestão administrativa *stricto sensu*”.¹⁰

Para Arretche¹¹ e Souza¹², o desenho institucional das políticas sociais é outra variável que incentiva ou constringe a descentralização. As estratégias indutivas do governo federal visando delegar a implementação para os municípios exemplificam esse processo, mas limitações administrativas e financeiras dos municípios também influenciam a decisão de assumir novas responsabilidades. Por isso, para Arretche¹³, devem ser criados “incentivos ao comportamento responsável por parte dos governos” que, segundo penso, suscitam modernizar a gestão municipal para proverem serviços eficientemente. A capacidade administrativa tem peso determinante na descentralização, pois define como os municípios usam seus recursos na gestão de políticas públicas.¹⁴ Nesse contexto, a modernização da gestão ajuda os governos locais a definirem a forma, o ritmo e o escopo de responsabilização em relação à descentralização de políticas. Sobretudo, diante do caráter errático¹⁵ desordenado e inconstante¹⁶ da descentralização, mais ainda os governos locais devem qualificar sua gestão para responder às demandas desse processo.

8 SOUZA, 2005.

9 ALMEIDA, M. H. T de. op. cit., s/d.

10 FARAH, Marta F. S. *Inovação e governo local no Brasil contemporâneo*. In: *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*, Pedro Jacobi e José Antônio Pinho (orgs.), Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 70.

11 ARRETICHE, Marta T. S. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo* (1999). RBCS- *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (40), p. 111-141, 1999.

12 SOUZA, Celina. *Governos locais e gestão de políticas sociais universais* (2004). São Paulo: Perspectiva, 18 (2), 2004. p. 27-41.

13 Arretche, 1996, p.18.

14 Arretche, 1999.

15 Arretche, 1996.

16 Souza, 1999.

Melhorar a gestão local depende de decisões políticas e técnicas dos governos municipais, embora programas federais visando modernizar os governos locais podem criar um ambiente institucional mais favorável ao repasse de atribuições em condições administrativas mais adequadas. Mas os programas em nível federal, como o PNAFM ou o PMAT, têm resultados fracos.¹⁷ Segundo Vignoli¹⁸, até 2009, por exemplo, somente 68 Prefeituras integravam o PNAFM, basicamente cidades grandes e médias. Para Abrucio¹⁹, visando melhorar a coordenação federativa, o governo federal deveria auxiliar os municípios a criarem capacidades administrativas para que as burocracias interajam com mais eficiência junto aos seus pares nos governos estadual e federal. Assim, a capacidade dos municípios em formular e implementar políticas, e seu desenvolvimento institucional, tem sido questões centrais para avaliar a efetividade da descentralização²⁰.

Segundo Melo²¹, um efeito perverso da descentralização reside em burocracias locais sem capacidade institucional para prover serviços, o que demanda melhorar essa performance criando uma cultura gerencial assentada na qualidade técnica e democratização dos processos decisórios. “A teoria organizacional contemporânea também aponta para a emergência de um paradigma pós-burocrático, que enfatiza estruturas horizontalizadas e cooperativas de *governance* em lugar de estruturas hierarquizadas”²². Nos governos subnacionais, sua “capacidade está sendo significativamente melhorada com os avanços na modernização da performance da burocracia, incluindo a adoção de novas técnicas”²³. Mas estas inovações não podem se basear em comandos hierárquicos

17 O PMAT (Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos) apoia a modernização da administração tributária e a melhoria da qualidade dos gastos públicos visando à eficiência da arrecadação e a gestão dos gastos na educação, saúde e assistência social. O PNAFM (Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal) apoia a modernização, fortalecimento da gestão fiscal e a melhoria da eficiência administrativa.

18 VIGNOLI, Francisco. *Poder Local e a Questão Municipal*. Rio de Janeiro: Cadernos FGV Projetos, 4 (8), p. 15-20, 2009.

19 ABRUCIO, op. cit., 2005.

20 WILSON, Robert H. et al. The past, present, and future of subnational governments and federalism. In: Farah, Marta Ferreira Santos; Graham, Lawrence S., Jacobi, Pedro and Rowland, Allison M. (Org.). *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Subnational government in Brazil, Mexico, and the USA*. 1 ed. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, pp. 249-280, 2008.

21 MELO, Marcus André. *Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?* São Paulo: Perspectiva, 10 (3), 1996. p. 11-20.

22 MELO, op. cit., p. 11.

23 WILSON et al. op. cit., p. 264.

tradicionais²⁴, pois recursos de ordem política, como negociação, devem substituir regras de submissão entre os atores governamentais. Portanto, o modelo de gestão deve instituir mecanismos de controle entre o *principal* (a direção política e técnica) e o *agent* (a burocracia) criando *accountability* administrativa por meio de fóruns coletivos de gestão, responsabilização por resultados e transparência de informações.

Sobre a modernização do Estado, Souza & Carvalho²⁵ concordam ser necessário rever os paradigmas organizacionais. Para os fins desse artigo aproveito uma citação das autoras na análise das reformas de segunda geração do setor público²⁶: “as propostas despolitizam a administração pública [...] e se baseiam em premissas ideológicas que elevam a importância da gerência e a distinguem da política, vista como um entrave à eficiência”²⁷. Contrariamente a essa visão, defendo que a gestão governamental deve, de forma institucionalizada, aproximar administração e política. Na análise do caso de Vitória apresentarei os fóruns coletivos organizados conforme essa premissa.

Segundo Farah²⁸, outra mudança significativa no desenho de políticas sociais implementadas por governos locais consiste em *promover ações integradas*, dirigidas a um mesmo público-alvo. Esta perspectiva leva a superar a fragmentação político-institucional “ao procurar coordenar a ação de diversas secretarias e órgãos, cuja ação até então era segmentada ou justaposta, com perda de eficiência e de efetividade das políticas”²⁹. Mais adiante, ao analisar o modelo de gestão em Vitória ver-se-á como essa concepção foi implantada.

Mas, para Souza & Carvalho³⁰, até o final dos anos 90, a descentralização vertical dos serviços sociais não mereceu atenção no projeto de reforma do Estado, apesar de seus efeitos para a esfera local e seus objetivos como efetividade, universalização e democratização

24 SOUZA, 2002.

25 SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. *Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades*. Lua Nova, 48, 1999. p. 187-213.

26 As autoras criticam o afastamento entre política (democracia representativa) e administração (governo como reino da técnica). Aproveito essa visão para a análise interna dos governos e a separação entre direção política e burocracia técnica.

27 SOUZA; CARVALHO, 1999, p. 194.

28 FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 35 (1), 2001. p. 119-144.

29 FARAH, op. cit., p. 132.

30 SOUZA; CARVALHO, 1999.

dos serviços públicos. Mesmo aumentando suas responsabilidades com a descentralização, os municípios não foram incluídos na reforma do Estado. Ainda que políticas federais descentralizadas fossem coordenadas pelos ministérios setoriais, o plano político-administrativo das relações entre esferas de governo não ensejou a modernização da gestão local. A reforma do Estado priorizou as funções de regulação e coordenação em nível federal e deixou um caminho aberto à inovação gerencial no plano local. Assim, é preciso considerar que “carências de ordem financeira estão comumente associadas a carências de capacitação técnico-administrativas, acentuadas [...] com a desativação ou redução do apoio institucional da União e dos estados aos governos locais”³¹. Para tanto, a “falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir novos encargos...”³² deve estar na ordem do dia dos governos locais. Esta visão é reiterada, pois “dada a inexistência de uma estratégia geral de descentralização [...] não existiu uma correspondência necessária entre distribuição de encargos e receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com as novas atribuições”³³. Fica novamente ressaltada a importância da gestão municipal para responder à inadequação entre encargos assumidos e limites, nesse caso, fiscais, pois conforme Afonso & Araújo³⁴, as cidades assim podem contribuir para aprimorar o federalismo fiscal brasileiro.

O desenvolvimento gerencial municipal, e sua interface com a descentralização, também é abordado por Nogueira³⁵ enfatizando que gestores públicos devem adquirir outra cultura gerencial que promova a gestão cooperativa e a colaboração institucional. Para o autor, política e gestão devem integrar o desenvolvimento institucional dos governos locais num contexto em que a descentralização de políticas demanda inovação administrativa. O novo paradigma gerencial deve “encarar seriamente o desafio da qualificação, aprimorar sua capacidade técnico-política de conhecer criticamente o mundo, governá-lo e transformá-lo. [...] O êxito do processo de descentralização participativa [...] encontra aqui seu verdadeiro ponto de inflexão”³⁶. A experiência de Vitória,

31 SOUZA; CARVALHO, 1999, p. 204.

32 AFFONSO, Rui de Brito Álvares. op. cit., p. 129, 2000.

33 AFFONSO, op. cit., p. 137.

34 AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim. *A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível*. Cadernos Adenauer: Os municípios e as eleições de 2000. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 4, p. 35-57, 2000.

35 NOGUEIRA, Marco Aurélio. *A dimensão política da descentralização participativa*. São Paulo: Perspectiva, 11 (3), 1997. p. 9-19.

36 NOGUEIRA, 1997, p. 19.

doravante chamada PMV, se insere nesse cenário político-institucional, visando organizar o modelo de gestão, qualificar o funcionamento de governo e inovar a cultura político-gerencial ao democratizar os processos decisórios internos, cujas premissas teóricas se discute a seguir.

2 POLÍTICA E GESTÃO NA ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL

Para Crozier³⁷ (1989), a administração pública pode aproximar política e gestão, desenvolvendo um aprendizado institucional que enfrente a: a) separação entre planejamento (política) e execução (administração); b) comunicação entre unidades administrativas buscando romper a tensão entre os “feudos” internos; e c) criação de fontes de renovação intelectual. Requer-se alterar o padrão organizacional em que as lideranças definem políticas e a tecnocracia coordena processos burocráticos, isolando a dimensão política. Como “a administração é uma máquina de tomada de decisões”, pede-se um modelo de preparação e avaliação de decisões distintos do tipo comando e controle. Deve-se construir um ambiente de aprendizagem e mais horizontal na relação entre unidades organizacionais, reduzindo a imposição de regras para fortalecer o desenvolvimento intelectual na solução de problemas³⁸. Esta mudança na coordenação das políticas e de atores visa substituir o comando centralizado em que os dirigentes regulamentam tudo. O processo de gestão deve afastar-se do modelo impessoal, estável, previsível e normatizado em favor de outro mais personalizado, instável, imprevisível e aberto às possibilidades das interações político-administrativas³⁹. Esse raciocínio ajuda a compreender o sistema decisório adotado na PMV, amparado em fóruns coletivos de gestão.

Neste sistema decisório, um novo profissional da política deve integrar os núcleos centrais do governo para qualificar a gestão estratégica⁴⁰. “Quanto mais complexa uma organização, menos pode se contentar apenas com a aplicação de seu regulamento, mais ela precisa contar com a cooperação de seu pessoal e mais deve obter a participação consciente em busca de objetivos comuns”⁴¹. A participação pode gerar democracia e cooperação na busca de objetivos comuns e

37 CROZIER, Michel. *Estado Modesto, Estado Moderno*, Brasília: FUNCEP, 1989.

38 CROZIER, Michel. *A Sociedade Bloqueada*. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

39 CROZIER, op. cit.

40 DROR, Yehezkel. *A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma*. São Paulo: Fundap, 1999.

41 CROZIER, op. cit., p. 86.

decisões coletivas; além de um “aprendizado cooperativo” que estimule a participação efetiva na formulação política⁴². Assim, organizar “células de preparação de decisões” junto às lideranças qualifica a gestão da política e seu embasamento técnico⁴³, como ocorreu nos fóruns de gestão na PMV e o “aprendizado cooperativo” entre a alta direção política do governo e o corpo gerencial. Novas formas de relacionamento entre política e gestão devem aproximar o processo gerencial e decisório, via uma rede de unidades internas reforçadoras da cooperação, ao invés dos vínculos de subordinação⁴⁴. Uma participação baseada no diálogo e na negociação pode democratizar o debate interno, distintamente das estruturas internas de poder departamentalizadas⁴⁵.

O modelo de gestão da PMV orientou-se por essas premissas visando constituir capacidades gerenciais, baseado em estruturas coletivas para descentralizar o gerenciamento governamental. O funcionamento dos Comitês Gestores e Temáticos, que será apresentada adiante, é um exemplo dessa concepção que contribuiu para legitimar estes espaços decisórios internos, ademais de democratizar a gestão. Buscou-se substituir um modelo organizacional com normas centralizadas por outro sustentado em mais *accountability* administrativa⁴⁶. A seguir discuto como essas premissas foram compreendidas na implantação do modelo de gestão da PMV.

2.1 A CONSTRUÇÃO DO MODELO DE GESTÃO E AS ATIVIDADES INICIAIS

A qualificação da gestão governamental constava do Programa de Governo desde a campanha eleitoral em 2004. Destacava-se ser necessário “empreender a gestão pública [promovendo] a articulação das diferentes áreas de governo, identificando os pontos de contato nos diversos projetos e integrando e sensibilizando as equipes de trabalho para que, desta forma, sejam priorizadas as políticas sociais⁴⁷.” Em

42 CROZIER, op. cit.

43 CROZIER, op. cit.

44 AGUILLAR, Luís F. El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Caracas: *Revista Reforma y Democracia*, n. 39, p. 1-15, 2007.

45 BRUGUÉ, Quim. *Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*. Caracas: Reforma y Democracia, 29, 2004. p. 1-16.

46 GARNIER, Leonardo. *El espacio de la política en la gestión pública in Política y Gestión Pública*, Caracas, CLAD: Fondo de Cultura Económica Argentina S.A, 2004. p.91-138.

47 Coligação Vitória de Todas as Cores. Programa de Governo Coser Prefeito, Caderno de Gestão Pública, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. p. 1, 2004.

outra passagem, se dizia que “[...] é preciso investir em programas integrados, ou seja, articular as ações das secretarias que atuam em áreas que buscam combater os problemas sociais mais elementares, como a fome, as condições de moradia desumanas, o desemprego, a violência urbana, a dificuldade de universalização do acesso à saúde e ao ensino de qualidades, etc. Para garantir esta visão de desenvolvimento, é necessário o envolvimento multidisciplinar e interinstitucional dos órgãos públicos”⁴⁸.

Desde o início do governo, tratou-se de elaborar o Planejamento Estratégico e as prioridades do período 2005-2008, visando cumprir dois objetivos: a) político: legitimar o planejamento com base em ampla discussão nas instâncias internas; b) gerencial: lançar as bases da gestão participativa e intersetorial⁴⁹. O planejamento foi elaborado conforme o seguinte roteiro metodológico:

- 1) Elaboração das Definições Estratégicas e dos programas priorizados pelas Secretarias;
- 2) Realização de consultas com a sociedade civil (movimento social e sindical, partidos políticos etc.);
- 3) Realização do seminário de planejamento que definiu, com base nas consultas externas e internas e nas definições políticas de governo, os programas prioritários que deveriam detalhar seus projetos (atividades, metas, valores financeiros e cronograma);
- 4) Organização de Comitês de Gestão nos órgãos, formado por sua direção política e técnica (secretários e diretores), responsáveis por planejar e gerir os programas setoriais;
- 5) Sistematização e detalhamento dos programas estratégicos de governo;
- 6) Organização de programas intersetoriais em Comitês Temáticos (fóruns formados por secretários dos órgãos com afinidade em um campo comum de ação). Estruturaram-se quatro comitês: Gestão Administrativa, Políticas Sociais,

48 Coligação Vitória de Todas as Cores. op. cit., p. 2, 2004.

49 FARAH, 2001.

Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Econômico e Social;

- 7) Validação do Planejamento Estratégico junto aos Secretários Municipais e;
- 8) Apresentação do Planejamento Estratégico para a Câmara Municipal, Gerentes/PMV, sociedade civil e servidores⁵⁰.

O planejamento incentivou a intersetorialidade para evitar a fragmentação das políticas públicas e a duplicação de esforços para uma mesma finalidade. Concluído o planejamento, buscou-se estruturar o modelo de gestão como suporte organizacional aos programas. Conforme o Caderno de Apresentação do Planejamento⁵¹, “será um grande avanço que o governo estará incorporando à administração municipal: um modelo de gerenciamento organizado a partir do trabalho coletivo, democrático e participativo, transparente e reforçador da intersetorialidade e focado nos programas prioritários da gestão.” Segundo Melo⁵², uma forma de *governance* mais horizontalizada, cujas dificuldades iniciais para organizar os fóruns coletivos de gestão foram:

- 1) A existência de visões departamentalizadas do tipo comando controle, pouco afinadas com a democratização do processo decisório;
- 2) Ausência de uma dinâmica de trabalho coletivo que fortalecesse a cultura de aprendizado institucional em oposição aos modelos hierarquizados⁵³;
- 3) Dinâmica desigual de funcionamento dos fóruns, bem como da presença de órgãos e da alta direção política nas suas atividades;
- 4) Dificuldade de comunicação interna diante da visão tradicional dos órgãos atuarem isoladamente para não “perderem poder” e;

50 Prefeitura Municipal de Vitória. Programas Prioritários 2005-2008, A cidade que a gente faz. Caderno de Apresentação do Planejamento Estratégico, 2005.

51 Prefeitura Municipal de Vitória. op. cit., 2005.

52 MELLO, op. cit., 1996.

53 SOUZA, 2002.

- 5) Um modelo de gestão pouco estruturado e com o planejamento de governo não organizado em torno de prioridades integradas e intersetoriais.

O desafio foi organizar a agenda de governo e sua dinâmica política e técnica de gestão, buscando: a) ampliar as capacidades administrativas, considerando a realidade em vigor da descentralização de políticas federais, conforme Kugelmas⁵⁴ e Abrucio⁵⁵; b) modificar a cultura técnico-política da administração pública⁵⁶. Apresentar essa estrutura política e organizacional será o tema da próxima seção.

3 ESTRUTURA POLÍTICA E ORGANIZACIONAL DO MODELO DE GESTÃO

O modelo de gestão foi organizado em torno de fóruns coletivos formados pela alta direção política do governo e dos órgãos e sua apresentação se baseia em Grin⁵⁷:

- 1 Organização de fóruns gerais: coletivos responsáveis pela gestão estratégica que, além da Coordenação de Governo e Secretariado, eram:
 - a) Comitê de Gestão Estratégica do Governo, composto pela Secretaria de Gestão Estratégica (SEGES), Coordenadores dos Comitês Temáticos e o Prefeito. Cabia a esse Comitê a governança geral, a condução política do planejamento de governo e do modelo de gestão e;
 - b) Comitê Executivo da Gestão Governamental formado pela SEGES e Secretarias Executivas (unidades internas coordenadoras da gestão nos órgãos). Esse fórum monitorava o planejamento e a gestão nos órgãos, ademais de estimular o “aprendizado cooperativo” em âmbito político e técnico de forma solidária e intersetorial.

54 KUGELMAS; SOLA op. cit., 1999.

55 ABRUCIO, Fernando Luiz. op. cit., 2005.

56 NOGUEIRA. Marco Antônio. op. cit., 1997.

57 GRIN, Eduardo José. *Intersetorialidade e transversalidade no modelo de gestão e planejamento governamental no município de Vitória, Brasil*, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov., p. 1-24, 2007.

2. Organização por área de atuação (Comitês Gestores): fórum de gestão nos órgãos formado pelo titular e cargos-chave de direção política e técnica, visando organizar um modelo decisório mais horizontal entre as unidades internas e menos hierarquizado entre a liderança política e a gestão técnica. O objetivo era construir um processo decisório distinto do tipo comando hierarquizado com as seguintes atribuições:
 - a) Apoiar a gestão descentralizada, com delegação e ampliação da responsabilidade política e técnica;
 - b) Gerenciamento do planejamento estratégico: programas e projetos específicos das áreas, dos projetos que compunham um programa compartilhado (coordenados por um órgão, mas estruturado em torno de metas comuns visando sua execução integrada) e dos indicadores de avaliação.
- 3 Organização integrada de áreas com afinidade temática (Comitês Temáticos): fóruns temáticos (Comitês de Políticas Sociais, Comitê de Gestão Administrativa, Comitê de Desenvolvimento Econômico e Social e Comitê de Desenvolvimento Urbano) reunindo órgãos que poderiam atuar de forma integrada por sua afinidade. Buscou-se romper a cultura da fragmentação administrativa e da baixa integração entre as áreas. Os programas integrados eram mais abrangentes (mais experiências afins atuando conjuntamente) e otimizaram os recursos financeiros, tecnológicos e humanos. Os Comitês Temáticos desenvolveram uma pedagogia coletiva para educar a direção política do governo, particularmente os titulares dos órgãos, a compreenderem os limites de ações isoladas. Por isso, os Comitês Temáticos identificavam problemas cuja solução fosse mais bem respondida pelo planejamento integrado. Este sistema coletivo de gestão transversal e participativa democratizou o debate interno ao incorporar elementos de natureza política como o diálogo e a negociação⁵⁸, com base nas seguintes atribuições:
 1. Diagnosticar problemas que exigem atuação intersetorial e focado nos programas estratégicos do governo;

58 SOUZA, 2002.

2. Formular, coordenar e avaliar programas integrados entre os órgãos e;
3. Fortalecer a cultura de atuação integrada (racionalizar despesas, pois o federalismo fiscal brasileiro requer, segundo Afonso & Araújo⁵⁹, soluções locais que ajustem as ações aos recursos disponíveis).

Integrar os Comitês Temáticos e os Comitês Gestores setoriais foi fundamental para o modelo de gestão, pois o fluxo de informação entre as unidades com afinidade temática permitiu a integração funcional com a integração em um campo comum de assuntos. Assim ampliou-se a comunicação horizontal entre os órgãos para reduzir os “feudos” internos, e construiu-se um relacionamento cooperativo entre política e gestão para modificar a cultura político-institucional de fragmentação administrativa por meio de:

1. Reuniões dos Comitês Gestores para tratar dos projetos setoriais que compunham os programas integrados, cuja avaliação era debatida no Comitê Temático;
2. Deliberação dos Comitês Temáticos, pois as ações de cada programa, cuja responsabilidade era dos órgãos, formavam sua concepção integrada e as definições adotadas retornavam para a Secretaria específica implementar ações corretivas e;
3. Criação de um fluxo integrando Comitês Gestores e Comitês Temáticos em torno de responsabilidades pactuadas nas ações qualificou a gestão funcional e intersetorial para formular e gerir políticas públicas⁶⁰.
4. Organização da estrutura de coordenação gerencial e política, quando se criou a Secretaria de Gestão Estratégica (SEGES) para monitorar e avaliar o planejamento estratégico descentralizado nas áreas. Sua função era de assessoria:
 - a) Assessorias Temáticas: assessores que acompanhavam os comitês temáticos e as secretarias para: a) organizar, juntamente com o Coordenador, as reuniões dos fóruns temáticos e a

59 AFONSO; ARAÚJO. op. cit., 2001.

60 WILSON et al. op. cit.

implementação das decisões junto aos responsáveis pelos projetos; b) subsidiar as reuniões de Secretariado e o debate dos programas; c) acompanhar reuniões dos Comitês Gestores das áreas afins com o Comitê Temático (por exemplo, nos órgãos que compõem o Comitê de Políticas Sociais) visando garantir unidade técnica e política do debate e integrar os assuntos nos comitês gestores; d) monitorar o modelo de gestão; e) verificar com o secretário executivo dos órgãos o *status* dos programas e ações e; f) analisar os programas com os seus responsáveis. Estas “células de preparação de decisões” qualificaram a gestão da política e seu embasamento técnico.

b) Comitê de Gestão da SEGES: fórum coletivo dessa Secretaria com a participação dos assessores temáticos para avaliar programas e o modelo de gestão, visando subsidiar o debate dos fóruns de gestão governamental. Reforçou-se a compreensão de que a capacidade gerencial requer um modelo de avaliação e monitoramento de governo.

Embora essa arquitetura do modelo de gestão se aplicasse a todo governo como uma forma de inovação administrativa *stricto sensu*, houve órgãos e comitês temáticos em que seu funcionamento foi mais efetivo. Apresenta-se, a seguir, a experiência do Comitê de Políticas Sociais (2005/2006) para ilustrar, com esse *case*, a dinâmica intersetorial do modelo de gestão.

3.1 O FUNCIONAMENTO DO COMITÊ TEMÁTICO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Este fórum reunia as Secretarias de Educação, Saúde, Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos e Cidadania, Cultura, Trabalho e Geração de Renda, Esportes, Segurança Urbana e Assessoria Especial do Projeto Terra, que será apresentado a seguir. Coube a esse fórum a gestão integrada e monitoramento dos programas e projetos estratégicos de políticas sociais (que eram 17 dos 40 programas estratégicos de governo). Face à complexidade dessa agenda, se buscou organizar a gestão e a avaliação integrada dos programas da marca de governo “Cuidar das Pessoas”. Esta era um eixo estratégico destacando que o “governo cuida das pessoas e promove o exercício da cidadania com políticas públicas integradas nos diferentes territórios da cidade, ampliando as oportunidades

de inclusão social e construindo a cultura da paz”. Esse Comitê se caracterizou pela regularidade de suas reuniões com a presença dos titulares dos órgãos, mesmo das secretarias mais autônomas orçamentariamente como Saúde e Educação.

Os objetivos acima pautaram um dos 17 programas coordenados pelo Comitê: o Projeto Terra, que propunha, por meio da gestão participativa, intervenções sociais via políticas urbanísticas, econômicas e ambientais para a população em áreas de ocupação espontânea. Buscava-se desenvolver a “inclusão social, promoção humana e a melhoria da qualidade de vida integrando à população alvo à cidade”. Buscou-se constituir uma ação integrada a ser executada em onze regiões da cidade chamadas poligonais. Para ilustrar a dinâmica integrada, e sua vinculação com a estrutura política e organizacional de gestão acima descrita, a experiência da Câmara Territorial da poligonal VII – Região de São Pedro será apresentada, pois se tratava de uma região cujos indicadores sociais justificavam sua priorização. Em 2006, possuía 28.718 habitantes, sendo 1092 analfabetos. Em relação ao mercado de trabalho, 2.368 mulheres eram consideradas chefes de família e 2.058 pessoas recebiam entre um e quatro salários mínimos. Conforme a saúde pública havia problemas de gravidez na adolescência, de exploração sexual infantil, de cobertura vacinal e 633 casos de dengue entre 1999 e 2002 (os serviços públicos de rede de água, esgoto e coleta de lixo atendiam apenas 27% da população). No tocante à segurança pública registrava-se um índice de mortes violentas de 54 homicídios (especialmente entre jovens de 15 a 24 anos)⁶¹

Diante desses indicadores se organizou um Grupo de Trabalho formado pelos Secretários das áreas de políticas sociais e técnicos dos órgãos. Constituiu-se uma Câmara Territorial focada em “questões integradoras” (p. ex.: adolescentes em conflito com a lei e gravidez na adolescência) para orientar o GT. Para o enfrentamento à violência definiram-se ações integradas, pois como política pública isolada seria pouco eficaz. Compreendeu-se que a Câmara Territorial, vinculada ao Comitê de Políticas Sociais, seria um avanço, pois a intersectorialidade possibilitaria: a) unificar o diagnóstico da realidade e uma atuação mais efetiva no território; b) ampliar a visibilidade dos projetos, respeitando a integralidade no atendimento à população; c) gerar participação da sociedade civil; d) criar indicadores integrados para facilitar a avaliação e; e) organizar projetos estratégicos de inclusão social para otimizar

61 Prefeitura Municipal de Vitória. Apresentação da Câmara Territorial de São Pedro, Seminário de Governo, 2006.

recursos e alargar o campo de ação das políticas públicas. A Figura 1 apresenta o fluxo geral de funcionamento da Câmara Territorial em que se observa o vínculo com o Comitê de Políticas Sociais, mediado pela marca temática “Cuidar das Pessoas”. A vinculação política e técnica entre esses dois fóruns foi possível pela afinidade de interesses, o que colaborou para organizar uma gestão mais horizontalizada e menos afeta ao comando e controle centralizados. A metodologia adotada se aproxima do argumento de Nogueira⁶² sobre os desafios que as prefeituras têm para implantar uma nova cultura político-gerencial diante das demandas da descentralização das políticas públicas e do desenvolvimento do novo perfil de gestor público.

As políticas públicas integradas, e definidas nesse fórum, pautavam os Comitês de Gestão de quatro secretarias (SEMAS-Assistência Social, SEMUS-Saúde, SEME-Educação e SEMSU-Segurança Urbana). O desdobramento das ações transversais nos órgãos presentes nessa Câmara demandava “capacidades administrativas” nas áreas, sem o que a gestão intersetorial perderia em eficácia. Visando alcançar esses objetivos, a metodologia de trabalho buscou: a) construir interfaces entre as secretarias presentes na CT; b) subsidiar as decisões do Comitê de Políticas Sociais; c) otimizar recursos humanos, financeiros e organizativos via gestão intersetorial; d) estruturar ações, considerando o território, os eixos estratégicos do governo, a Marca Temática do Comitê de Políticas Sociais e o público alvo e; e) motivar a cooperação do CT em ações intersetoriais. O CT operava com: a) reuniões mensais; b) reuniões quinzenais do Grupo Executivo para elaborar sua pauta; c) avaliações trimestrais do planejamento estratégico; d) transparência interna de informações para evitar a ação de “feudos” (por exemplo, o envio de atas das reuniões aos participantes) e; e) divulgação das ações apoiada pela Secretaria de Comunicação. A SEGES formava o grupo executivo para coordenar a CT. A seguir se analisa o modelo de gestão implementado na PMV indicando as dificuldades encontradas.

4 NOTAS FINAIS PARA A DISCUSSÃO DO MODELO DE GESTÃO DA PMV

Segundo Almeida⁶³ e Rodden⁶⁴, o federalismo cooperativo se baseia na autoridade compartilhada e competências comuns entre

62 NOGUEIRA, 1997.

63 ALMEIDA, Maria H. T. op. cit., s/d; 2005.

64 RODDEN, op. cit.

esferas de governo. A organização das relações intergovernamentais, e a descentralização de políticas, requerem capacidades instaladas nos municípios, permitindo que as atribuições assumidas sejam mais bem organizadas para sua implantação. A experiência dos fóruns coletivos de gestão da PMV foi um esforço para responder às incumbências assumidas pelos municípios no federalismo brasileiro. Buscou-se qualificar a tomada de decisão, a delegação de responsabilidades sobre as políticas públicas e a descentralização gerencial. Construiu-se um suporte decisório intersetorial e setorial, baseado na gestão participativa, como um canal para os atores governamentais decidirem políticas.

O desafio de criar um ambiente gerencial e político-institucional mais democrático e mais eficaz buscou escapar da visão de comando e controle centralizado, visando construir um modelo que aproximasse política e gestão, democracia e eficácia, legitimidade política e autoridade decisória na formulação e gestão de políticas. O debate coletivo foi um meio mais eficaz do que decisões de natureza técnica, como se a política não fosse intrínseca à gestão pública. A aproximação entre a política e a técnica foi um diferencial na gestão, além de qualificar os resultados do planejamento de governo. Os fóruns coletivos serviram para definir prioridades (as políticas nas instâncias de deliberação) e seus fins (os programas estratégicos e suas metas).

O modelo gerencial enfatizou a organização coletiva e o monitoramento dos programas de governo, buscando reduzir o tecnicismo gerencial sem avaliação política, bem como a visão oposta que concebe a democratização da gestão como panacéia contra a ineficácia administrativa. Ao adotar as prioridades políticas do governo, gerou-se um distanciamento da visão tecnicista, segundo a qual, para decidir e destinar recursos, o governo deve despolitizar-se⁶⁵. Com os fóruns gerenciais criou-se uma cultura político-institucional e de aprendizagem organizacional para gerir metas integradas, distintamente do isolamento que fragmenta ações e estimula uma lógica de poder restrita aos órgãos, reduzindo as possibilidades de integração técnica e política. A resposta à fragmentação de responsabilidades comuns na administração pública burocrática foi um novo marco de cooperação⁶⁶. Buscar essa integração foi um teste de eficiência político-gerencial para os órgãos operarem com prioridades de governo antes de sua agenda setorial.

Por fim, é importante apresentar algumas dificuldades encontradas

65 GARNIER, op. cit., 2004.

66 BLANCO, Ismael; GOMA, Ricardo. *La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad*, Revista Gestión y Política Pública, D.F, México, 12 (1), p. 5-42, 2003.

para implantar o modelo de gestão, dentre os quais:

- 1 *Gestão integrada de programas*: um “novo aprendizado institucional”, baseado na gestão coletiva e transversal, foi uma variável dependente dos distintos interesses políticos, o que gerou desigualdade no ritmo de implementação e incidiu sobre a gestão intersetorial de políticas. Em algumas situações, o debate sobre programas enfrentou a falta de uniformidade e/ou diferença nas informações disponíveis para embasar decisões coletivas;
- 2 *Construção de interesses convergentes*: programas intersetoriais nem sempre conseguiram definir interesses integrados, pois alguns tinham metas justapostas e eram mais uma agregação de intencionalidades do que interesses comuns organizados. Esta situação refletia situações contraditórias em que os órgãos se depararam com o dilema da colaboração, ou do isolamento, na constituição do modelo de gestão;
- 3 *Envolvimento da direção política*: o modelo exigia a participação da alta direção política, mas como a administração tradicional opera com uma lógica segundo a qual para cada área especialista corresponde um nível decisório, garantir a presença das lideranças nesse processo de gestão foi um desafio;
- 4 *Manutenção dos fóruns coletivos*: a departamentalização como estrutura interna de poder decisório possui fortes raízes na gestão pública, sendo difícil alterar esse *habitus* administrativo. Buscou-se criar fóruns coletivos onde a direção política decidisse sobre políticas públicas, mas garantir encontros na periodicidade definida exigiu cobrança para que sua presença conferisse legitimidade ao modelo de gestão e suas deliberações;
- 5 *A política no planejamento governamental*: distinto da visão que “despolitiza a política” e compreende o planejamento pelo viés técnico, o desafio foi manter o foco nas prioridades políticas e evitar a tentação tecnicista da gestão como fim em si mesmo;

- 6 *Avaliação política e técnica do planejamento de governo*: constituir a avaliação política e técnica dos resultados dos programas foi um desafio difícil e de pouco êxito e;
- 7 *Democratização de informações*: a departamentalização da gestão pública segmenta o fluxo de informações. Mesmo com fóruns coletivos houve dificuldade para disponibilizar informações, pois, para alguns órgãos, democratizar informações significava perder poder.

A experiência da PMV mostrou que a organização política e institucional da gestão governamental buscou ampliar sua eficácia e efetividade. Este artigo apresentou como o modelo adotado combinou política e gestão em um novo formato gerencial. A implantação desse modelo objetivou aproximar eficácia e democracia, legitimidade política e capacidade gerencial, mesmo diante dos interesses e estratégias dos atores no ambiente institucional. Mesmo considerando a especificidade da experiência, o estudo sobre formatos políticos e gerenciais na administração pública é um tema atual na agenda dos governos subnacionais, e esse artigo buscou contribuir nesse debate ao discutir a experiência de modernização encetada na PMV.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 24: 41-67.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim (2000). A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos Adenauer: Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 4: 35-57.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares (2000). Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade, Revista de Economia da Unicamp*, 14: 127-152.

AGUILLAR, Luís F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista Reforma y Democracia*, 39: 1-15.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo e proteção social: a experiência brasileira comparada*. Texto digitado, s/d. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/almeida>>.

_____. Recentralizando a Federação? (2005). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24: 29-40.

ARRETCHE, Marta T. da Silva (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 31: 44-66.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo (1999). *RBCS- Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (40): 111-141.

BLANCO, Ismael;& GOMA, Ricardo (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad, *Revista Gestión y Política Pública*, D.F, México, 12 (1): 5-42.

BRUGUÉ, Quim. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Reforma y Democracia*, 2004.

Coligação Vitória de Todas as Cores (2004). Programa de Governo Coser Prefeito, *Caderno de Gestão Pública, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente*.

CROZIER, Michel. *A Sociedade Bloqueada*. Brasília: Universidade de Brasília, (1983)

_____. (1989). *Estado Modesto, Estado Moderno*, FUNCEP, Brasília.

DROR, Yehezkel. *A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma*. São Paulo: Fundap, 1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 35 (1): 119-144.

_____. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo (2006). In: *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*, Pedro Jacobi e José Antônio Pinho (orgs.), Rio de Janeiro: FGV.

GARNIER, Leonardo (2004). El espacio de la política en la gestión pública in *Política y Gestión Pública*, Caracas, CLAD: Fondo de Cultura Económica Argentina S.A.

GRIN, Eduardo José (2007). *Intersectorialidade e transversalidade no modelo de gestão e planejamento governamental no município de Vitória, Brasil*, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes (1999). Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, 11 (2): 63-83.

MELLO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização?” São Paulo: Perspectiva, 1996.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. São Paulo: Perspectiva, 1997.

Prefeitura Municipal de Vitória (2005). Programas Prioritários 2005-2008, A cidade que a gente faz. *Caderno de Apresentação do Planejamento Estratégico*.

_____. (2006). *Apresentação da Câmara Territorial de São Pedro*, Seminário de Governo.

RODDEN, Jonathan (2005). Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24: 9-27.

SOUZA, Celina (1999). *Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes*. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Petrópolis, outubro.

_____. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24: 105-121.

_____. *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

_____. *Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização* (2002). *Ciência e Saúde Coletiva*, 7 (3): 431-442.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. (1999). Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. *Lua Nova*, 48: 187-213.

SOUZA, Celina; BLUMN, Márcia (1999). *Autonomia política local em contextos de desigualdades intra e inter-regionais*. XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, São Paulo.

WILSON, Robert H.; WARD, Peter M.; SPINK, Peter K.; RODRÍGUEZ, Victoria (2008). The past, present, and future of subnational governments and federalism. In: FARAH, Marta Ferreira Santos; GRAHAM, Lawrence S., JACOBI, Pedro and ROWLAND, Allison M. (Org.). *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Subnational government in Brazil, Mexico, and the USA*. 1 ed. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, pp. 249-280.

VIGNOLI, Francisco (2009). Poder Local e a Questão Municipal. *Cadernos FGV Projetos*, Rio de Janeiro, 4 (8): 15-20.

Figura 1 – Estrutura e Fluxo do Modelo de Gestão



