

PRAXIS PÚBLICA NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA. Análise dos impactos socioeconômicos diretos e indiretos deste binômio no Município de Cabo Frio RJ

*Alice Nascimento Rocha Moura
Faculdade da Região dos Lagos – FERLAGOS*

RESUMO: Este artigo, fruto de tese de doutorado, se pauta no problema socioeconômico vivenciado no Município de Cabo Frio – Rio de Janeiro, Brasil, alicerçando-se na análise das práticas públicas no âmbito da gestão, seus orçamentos e projetos, assim como do fundamental papel exercido pela governança na definição das demandas sociais e da *accountability* como mecanismo de acompanhamento, controle e imputação de responsabilidade no uso dos recursos municipais. O estudo tem o objetivo de avaliar o grau de competência da gestão pública municipal, no sentido de eficiência e eficácia, analisando o *modus operandi* de construção de seus planos orçamentários, e como se alicerçam as tomadas de decisões nas políticas públicas. Tais aspectos demonstram a relevância do estudo em decorrência do caos socioeconômico instaurado no município em questão, propiciando entender as lacunas entre as demandas que originam os projetos, a fundamentação dos orçamentos e os desvios porventura existentes. Desse modo proporcionando a proposição de ações que revertam este quadro nesta localidade. A região da Costa do Sol, onde se localiza o município de Cabo Frio, estabeleceu uma forte dependência de recursos flutuantes e não sustentáveis, advindos dos repasses dos *royalties* de petróleo, baseando neles seus orçamentos públicos. Com a tramitação de diversos projetos que estimulam outras formas de repasse e a consequente redução, esses municípios têm inviabilizado o atendimento das demandas essenciais. O estudo, de caráter descritivo e exploratório, promove a reflexão dos deveres públicos, das leis que alicerçam os orçamentos municipais, o exercício da cidadania, culminado na apresentação de uma gestão capaz de transpor essa realidade e alinhar técnicas de administração pública consolidada em outras regiões e que permitiriam a recuperação socioeconômica do município de Cabo Frio, através do uso de financiamento com recursos permanentes e sustentáveis.

Palavras chaves: Gestão pública. Governança. *Accountability*. Orçamentos públicos.

1 INTRODUÇÃO

O momento vivido pela economia mundial inspira profunda reflexão acerca das práticas de gestão quer se tratando da iniciativa privada, quer no que concerne às práticas de administração pública. Não há espaço para amadorismo, desperdício de qualquer recurso envolvido (humano, financeiro, material e de tempo) em nenhuma direção institucional.

As organizações buscam incessantemente metodologias e experiências que as tornem mais competitivas e alcancem os resultados projetados. Não cabe apenas a busca por metas quantificadas, mas é essencial que os objetivos sejam perseguidos e atingidos. É a perfeita compreensão do que preceituava Peter Drucker¹ sobre ser ideal que as administrações sejam eficientes e eficazes, mas em não sendo possível essa simbiose perfeita, que se opte pela eficácia, valorizando o alcance dos objetivos institucionais. E no que concerne à gestão pública, o autor visionário já entabulava que não há país subdesenvolvido, mas mal administrado.

A realidade das práxis públicas não deveria se afastar das necessidades estabelecidas nas práticas privadas, afinal a administração pressupõe o exercício de técnicas que harmonizem esforços e recursos na obtenção de um objetivo comum, o que nas iniciativas se diferenciam pela primeira preconizar o bem-estar coletivo e na segunda à sobrevivência mercadológica e o lucro serem suas premissas.

Gerir recursos escassos pode ser um exercício importante para a criatividade e a criação de práticas de sucesso. Mas, quando essa realidade se amplia e o que era escasso torna-se abundante e de baixo esforço, há de se tornar preocupante para o gestor a ausência de planejamento e estratégias que vislumbrem o retorno à antiga situação.

Esse tem sido o processo experimentado por administradores públicos de regiões que vivenciaram a abundância dos *royalties* do petróleo, não apenas em solo brasileiro. Mas, o estudo se aterá aos municípios da Costa do Sol, mais especificamente à Cabo Frio, no Estado do Rio de Janeiro, Brasil, onde após gestões de parques recursos, a cidade viveu a *era de abundância do ouro negro*.

Em estudo realizado por Moura (2006, p.14)², a autora concluiria com preocupação, não negando as contribuições proporcionadas pelos recursos do petróleo, mas alarmada pela passividade de todos os envolvidos no processo (*stakeholders* locais, gestores e cidadãos), que não enxergavam a necessidade de estabelecimento de estratégias de longo prazo, que amenizassem os efeitos do período *royalties* e o pós-*royalties*. O primeiro momento se apresentava com a possibilidade de tudo e se impunha devastadoramente, e no segundo momento, podendo vir a restar tão-somente sequelas. Ainda elenca que estas seriam sociais, pela não geração de renda, empregos e oportunidades desvinculadas da atividade extrativista; econômicas, pela ausência de fomento de receitas municipais próprias e permanentes, acomodados pelos recursos de custo zero; e ambientais pelas obras de magnitude que perdem

¹Peter Ferdinand Drucker (1909-2005) – Escritor, professor, consultor administrativo de origem austríaca, por seus pensamentos a frente de seu tempo, anteviu o efeito da globalização e da necessidade de resiliência nas organizações modernas, por assim sendo considerado como o pai da administração moderna.

²Moura (2006). Gestão Pública e Governança: os royalties do petróleo como potencializador do desenvolvimento sustentável no município de Cabo Frio. [Dissertação na Internet]. Rio de Janeiro: UNESA.

os limites de respeito ao binômio homem-natureza. Para ela, essas sequelas de certo levariam “mais do que uma década para serem cuidadas e curadas”.

Não parece ter sido necessário que mais de uma década se passasse para que as sequelas viessem cobrar seu preço, sem que nenhuma vacina houvesse sido pesquisada, testada e se apresentasse para cuidar desse organismo impactado. O município, assim como outros na região e no país que viveu a mesma utopia, se vê em situação complicada e busca soluções em um espaço de tempo que urge, face aos efeitos provocados em sua população.

Desse modo o estudo se apresenta distribuído de forma a permitir reflexões sobre o fenômeno em estudo: as práxis públicas na gestão pública do município de Cabo Frio, e compreender a relevância da construção de práticas públicas mais eficientes e eficazes, diante do problema explorado: *seria a situação em que se encontra o município fruto da incapacidade das administrações de atentar para as reais demandas sociais ou da negligência na geração de receitas para financiar seus projetos?*

Quanto à metodologia utilizada na pesquisa, foi constituída por um estudo de caso único, de caráter exploratório na busca não apenas do problema que aflige o fenômeno, mas de ideias e possibilidades de superação dos mesmos, como também do desenvolvimento de outras pesquisas, alternando aspectos descritivos na apresentação das características do fenômeno. Através da pesquisa empírica utilizando-se de instrumento semi-estruturados em suas entrevistas, aplicadas em estratos pré-definidos. O estudo teve sua análise fundamentalmente qualitativa, uma vez que os dados quantitativos representavam mais que questões estatísticas, mas a percepção da amostra acerca do modelo de gestão pública e suas repercussões no momento atual do município de Cabo Frio.

O trabalho de caráter prático propõe a observação das práxis da gestão pública no município de Cabo Frio, que hoje se encontra em situação socioeconômica delicada, assim como de diversos outros municípios brasileiros, com a proposta de alinhamento aos princípios da administração estatal e da adoção de um modelo que efetivamente tenha capacidade de transformar essa realidade e proporcionar o desenvolvimento em seu sentido amplo e completo, de sua territorialidade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A revisão da literatura tem como função embasar os conceitos essenciais para a compreensão dos fenômenos em estudo: gestão pública e seus fundamentos jurídicos, sendo importante conhecer seus poderes, deveres e instrumentos. O entendimento da evolução da administração pública brasileira fortalece o entendimento das práticas do município de Cabo Frio. Conhecer o conceito de governança na perspectiva da iniciativa pública é de fundamental importância para a identificação de práticas responsáveis e a elaboração de um orçamento participativo, instrumentos de fortalecimento democrático e desenvolvimento socioeconômico para o município. Através desses construtos, é possível entender o contexto da administração pública de Cabo Frio, atendendo às necessidades coletivas sob as quais a fonte de financiamento e investimento de recursos públicos.

2.1 A gestão pública: poderes, deveres, princípios e instrumentos

Gestão, para os autores Montana e Charnov (2010), designa gerenciamento, administração, percebido de uma maneira mais abrangente e densa, através do desenvolvimento, cujo pressuposto básico é a educação.

A gestão objetiva o crescimento e desenvolvimento, estabelecido pela empresa através do esforço humano organizado pelo grupo, com um objetivo específico. Sendo que essas instituições, palco da gestão, podem ser públicas, privadas, sociedades de economia mista, com ou sem fins lucrativos.

O termo gestão decorre da procura por soluções para problemas contemporâneos cuja terminologia administração não abarcava mais. Dia a dia se fez necessário a criação e reinvenção de metodologias e conhecimentos que aplicados aos modelos administrativos, proporcionasse a resolução de problemas antes inusitados. Dentro das ciências sociais aplicadas, que produzem a compreensão da dinâmica dos relacionamentos interpessoais, sua sinergia e harmonia entre as estruturas organizacionais, seus colaboradores e os recursos disponíveis, surge o conceito de gestão.

Gestão de maneira simples e reducionista é a arte de realizar com e através de pessoas, em prol dos objetivos coletivos e individuais organizacionais. Sempre considerando os recursos de que se dispõe e que estes são limitados e por vezes escassos.

A gestão de caráter público requer todas essas funções da administração, em prol do bem comum – a sociedade, na forma estabelecida e normatizada, sempre considerando a organização preceituada pela Constituição Federal do Brasil (1988), em seu Título I – Dos princípios fundamentais, art. 1º:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Os poderes e deveres do administrador público são expressos em lei, pela imposição da moral administrativa e pela exigência das demandas e interesses coletivos (Gasparini, 2011).

É necessário antes de vislumbrar os princípios norteadores da gestão pública, assim como estudar as práticas do município de Cabo Frio, entender sua natureza, funções e competências.

Tabela 1. Princípios da Administração Pública

<i>Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado</i>	O interesse público é soberano ao interesse particular e todas as condutas do Estado têm como objetivo a satisfação de necessidades coletivas.
<i>Princípio da legalidade</i>	Qualquer ação da administração pública, seja de pessoas que a representam, órgãos ou entidades, estão subordinadas aos preceitos dos poderes legislativo, executivo e judiciário.
<i>Princípio da eficiência</i>	Produção de bens ou serviços de maneira otimizada, isto é, bem com qualidade e com menor custo.

<i>Princípio da continuidade</i>	Prestação ininterrupta do serviço prestado pelo Estado, considerando o caráter sem precedentes das necessidades sociais.
<i>Princípio da finalidade</i>	Este não decorre do princípio da legalidade, mas é inerente a ele, posto que obedece à aplicação da lei exatamente como é, em conformidade com sua essência e objetivo pelo qual foi editada.
<i>Princípio da razoabilidade</i>	Límite à discricionariedade do administrador público evitando ações ilegais, arbitrárias ou excessivas.
<i>Princípio da proporcionalidade</i>	O equilíbrio entre a motivação da realização do ato e sua consequência jurídica.
<i>Princípio da motivação</i>	Obrigação imposta ao administrador público de apresentar os propósitos de fato e de direito que motivam a prática dos atos administrativos.
<i>Princípio da impessoalidade</i>	A ação administrativa do agente público deve buscar os interesses coletivos, nunca ocorrendo benefício ou prejuízo de qualquer indivíduo e especialmente, isto é, sem discriminação em sua prática.
<i>Princípio da publicidade</i>	Versa acerca da proibição da edição de atos sigilosos ou confidenciais pelo poder público, estabelecendo que a atuação da Administração Pública deva ser de forma íntegra e transparente.
<i>Princípio do devido processo legal e da ampla defesa</i>	É o direito individual de ter conhecimento das ações administrativas ou judiciárias de seu interesse e apresentar provas a seu respeito, solicitando a produção de provas e instaurando seus procedimentos, conforme determinado pela Constituição Federal, artigo 5, LV, sobre o processo e a defesa como garantia do cidadão.
<i>Princípio da moralidade administrativa</i>	Exige do administrador público honestidade, lealdade, boa-fé de conduta no exercício da função, não toçando corrupção dos mesmos quanto ao trato das coisas do Estado.
<i>Princípio do controle judicial dos atos administrativos</i>	Obrigatoriedade na reunião de processos interligados, mantendo a coesão de jurisdição ou competência.
<i>Princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos</i>	Os funcionários públicos serão responsáveis por qualquer dano causado no desempenho de suas obrigações para com outro, garantido o direito de reembolso se comprovada culpa ou conduta dolosa.
<i>Princípio da segurança jurídica</i>	É a garantia aos cidadãos da estabilidade na ordem jurídica estabelecida, garantindo a paz social. Nenhum efeito retroativo de novos regulamentos que atinjam direitos previamente estabelecidos.

Fonte: elaboração da própria autora.

Sob esse viés, Kicker e Stillmann (1999 como citado em Matias-Pereira, 2016, p.9), complementam de maneira elucidativa a relevância dos princípios norteadores da administração pública, que se seguirão:

A gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e eficácia, mas também uma questão de legalidade e legitimidade e ainda de outros valores que transcendem os padrões restritivos dos negócios. Para aquele autor, a gestão pública não é somente interna, mas também e primeiramente, gestão externa de um contexto sociopolítico complexo.

Faz-se um parêntese para distinguir as funções de governo, atividades essencialmente de relações política, e de administração, com natureza fundamentalmente técnica, conforme Meirelles (2016, p.69):

governo é atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com

responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumento de que dispõe o Estado para por em prática as opções políticas do Governo.

Fica evidenciado no último trecho e efetiva responsabilidade do gestor público na utilização do aparato que lhe é disponibilizado para a realização de uma administração competente e eficaz, na condução de suas políticas governamentais.

A administração pública, validada pelos poderes, deveres e princípios, fornece os instrumentos para uma administração competente, que conforme Bremaeker (2001) são:

A. PLANO DIRETOR – Conforme a CF/88, em seu artigo 182 (§1º a 4º) é um instrumento para a política de desenvolvimento urbano, realizada pelo Governo Municipal, de acordo com as diretrizes gerais legalmente estabelecidas, cujo objetivo principal é o desenvolvimento integral das funções sociais e a garantia do bem-estar social.

B. ORÇAMENTO - Estabelecido pela CF/88, em seu art. 165, § 9, instrumentaliza o planejamento e a execução das finanças públicas, assumindo agora o papel de apoio à gestão e controle do desempenho estatal. A integração entre planejamento e orçamento leva à preparação e revisão do Plano Plurianual (PPA); preparação e revisão de planos e programas nacionais, regionais e setoriais; elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO; proposta anual da Lei Orçamentária Anual (LOA), que deve ser proposta, discutida, votada e aprovada, propiciando a execução do orçamento e as etapas de seu controle e avaliação.

C. PLANO PLURIANUAL - PPA Previsto pela Constituição Federal, art. 165 a 169, é um instrumento essencial para o planejamento e execução, em conjunto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Como todos os outros planos e orçamentos estão subordinados a ele. Juntos, PPA e LDO definidos pela CF/88, segundo Giacomoni (2010) estabelecem a percepção da importância do planejamento, submetendo as administrações públicas, federais, estaduais ou municipais a elaborá-las em médio prazo e subordinadas aos orçamentos anuais, contemplando um período de quatro anos. Considerada como categoria especial, sujeita a prazos e ritos de procedimento característicos. Sua elaboração deve ser o resultado de um esforço coletivo e de planos de orientação, programas governamentais e orçamento anual.

D. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO - Criada pelo art. 165 da CF/88 fornece coerência entre o planejamento estratégico - PPA e o plano operacional, alinhando o projetado ao realizado, o que não ocorria antes, configurando-os em aparatos legais figurativos. É um instrumento necessário para a integração de planos de longo, médio e curto prazo e de acordo com Giacomoni (2010), ele ordena a estrutura e o conteúdo de sua apresentação para cada ano, organizando as prioridades e metas a serem cumpridas em cada orçamento anual discriminado no PPA. A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF / 2000 disciplinou a LDO quanto ao equilíbrio entre receitas e despesas públicas, bem como todos os regulamentos necessários para a estabilidade financeira do estado.

E. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA - Lei de natureza especial, cujo objeto e peculiaridade de procedimento estão contidos na Constituição Federal, art. 165, e ao abrigo do qual a receita é destinada e a despesa pública autorizada, instituindo a política econômica e o programa financeiro do governo.

2.2 Modelos de Gestão Pública: a evolução no Brasil

É importante fomentar a reflexão acerca da evolução dos modelos de gestão para se compreender o “composto” do município de Cabo Frio.

Dentro da administração pública brasileira houve uma evolução através dos três modelos básicos, não necessariamente distintos, posto que se pode observar a concomitância de um com outro em algumas gestões públicas municipais. Ora com alguma predominância, mas necessariamente não pura.

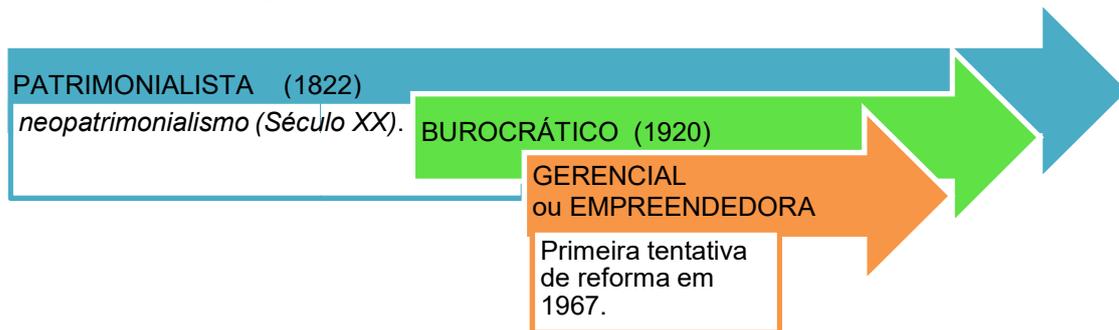


Figura 1. A evolução dos modelos de gestão pública brasileiros. Elaborado pela própria autora.

O primeiro modelo ou estilo a se consolidar no sistema brasileiro foi o patrimonialista. Segundo Souza (2007, como citado em Raupp e Pinho, 2011, p. 118):

O principal marco de afirmação e consolidação do patrimonialismo foi a transferência para o Brasil de parte da burocracia lusitana juntamente com a corte portuguesa. Isso fez com que vícios e práticas clientelistas, nepotistas, e centralizadoras, determinassem o perfil político-administrativo brasileiro: um modelo de administração pública patrimonial.

Essa definição demonstra claramente como o governante toma o poder de maneira egocêntrica, sob os interesses dos regimes totalitários e da burguesia, onde prevalecem as práticas corruptas, o nepotismo e a negligência da defesa da coisa e do interesse público. Pois, como dito por Schenini, Helou Filho e Cardoso (2004, p. 5) o governante assume que "eu sou o Estado, o que é do Estado é meu". Há um processo antiético, falta de comprometimento com o bem-estar social, valores morais, impunidade predominante, desrespeito às pessoas e finanças públicas.

Na esperança de corrigir as disfunções que ocorreram com o patrimonialismo, emerge o modelo burocrático, consubstanciado pelos princípios básicos da Teoria da Burocracia de Weber. Com base nas conseqüências do desenvolvimento da profissionalização, substituindo o empirismo; a redução do *turnover* por planos de carreira; pela estrutura funcional hierárquica por competência; pela impessoalidade como forma de fraudar o nepotismo; formalismo, legalidade e racionalidade jurídica em face da impunidade. Ele se concentra no Estado responsável, planejador (Plano Diretor) e envolvido com o bem-estar social e a prestação de contas à sociedade (MOURA, 2006).

Pinho (2008, como citado em Raupp e Pinho, 2011, p. 119) diz que a distinção entre o estilo patrimonialista e o burocrático encontra-se na *accountability* praticamente inexistente, nas democracias delegativas, enquanto consolidada nas democracias representativas estáveis. A democracia delegativa representa para o governante a vantagem de não ter quase nenhuma obrigatoriedade de prestar contas (Raupp e Pinho, 2011, p. 119), o que nas democracias representativas se ampara nos preceitos de poderes e deveres estatais.

Cabe refletir que apesar de vir com o intuito de avanço na gestão pública, a burocracia também encerra desvantagens, como: uma tecnocracia nas decisões, afastando o Estado de sua primazia – o bem comum; e que “oprime o ser humano, por colocar as decisões do estado num nível superior aos cidadãos” (Matos, Nolasco e Silva, 2015, p. 3). Se por um aspecto se esquivar do nepotismo instaurado, dos favores eleitoreiros, o encapsulamento técnico traz uma letargia nos processos, o que distancia a ação estatal de sua premissa: o bem estar da sociedade, além de obstar o exercício pleno da cidadania.

Como os modelos até agora concentram o poder que transcende os interesses da sociedade, torna-se necessário um novo modelo, que, como o gerenciamento da iniciativa privada, agregue competitividade, resultados e qualidade da administração pública: modelo gerencial ou empreendedor.

Conforme Moura (2006), administração pública gerencial é a resposta ao processo de desenvolvimento e globalização, com atributo de busca por resultados positivos, tanto para o poder público como para a sociedade, que englobem ações específicas do serviço público, privado e do voluntariado, contemplando a qualidade e a participação; a competitividade administrativa dentro do próprio Estado; descentralizando em níveis hierárquicos menores; deslocando o foco dos processos para os resultados; interessando-se pelos cidadãos e pela avaliação de resultados, entre outras propostas que visem a eficiência da administração pública (Schenini, Helou e Cardoso, 2004).

Esse novo conceito de administração pública está ansioso por suavizar a dicotomia entre política e gestão enraizada no modelo burocrático, provocando inclusão social nos processos e regulação política.

2.3 Governança

O município, de acordo com o art. 87 da Constituição Federal, origina-se na circunscrição territorial onde cidadãos, com objetivos comuns, são integrados em organizações que buscam fins econômicos, administrativos e legislativos. Sendo uma unidade político-administrativa, a gestão pública precisa harmonizar os esforços e promover o crescimento. A administração de um município deve adaptar os interesses coletivos aos instrumentos disponíveis, buscando desenvolver sua população.

Segundo Spink e Clemente (1997, p.7) todos os instrumentos de gestão pública devem prover ações e projetos transformem “inovações em estratégias administrativas ou técnicas, demonstrando um aumento da capacidade de atender às necessidades sociais e da comunidade, independentemente da satisfação tecnológica, tamanho ou recursos financeiros envolvidos”. Para isso, é essencial que os projetos públicos transformem qualitativamente e identifiquem experiências vivenciadas por outros municípios que possam ser adaptados às suas realidades e tornar os agentes públicos e suas decisões acessíveis à população, para que recursos e oportunidades sejam utilizados para promover o desenvolvimento.

Camargo (2004, p. 307) infere que:

Governança não é a mesma coisa que governo. Pode haver, em casos extremos, governança sem governança e governança sem governança. O governo sugere uma autoridade formal, dotada de poder policial, que garanta a implementação de políticas estabelecidas. Governança refere-se a atividades apoiadas por objetivos comuns e compartilhados, que incluem mecanismos informais governamentais e não governamentais, mas que só funcionam se forem aceitos pela maioria ou, mais

precisamente, pelos principais atores de um determinado processo. , governança é um fenômeno mais amplo que o governo.

A multiplicidade e inter-relação do conceito de governança são capazes de beneficiar ou não um município, influenciando seus planos e ações, de entrelaçar o público com o privado, o cidadão e a sociedade, o governamental e o não-governamental.

2.4 Accountability

Angélico (2012, p. 25-36) argumenta que a transparência é um fator essencial para a governança e condição para a prestação de contas, justificando assim que:

Governança basicamente transparente significa abrir seu sistema por meio de processos e procedimentos claros e fácil acesso à informação pública pelos cidadãos, estimulando a consciência ética no serviço público. Através do compartilhamento de informações, que garante, em última instância, a responsabilidade pelo desempenho de indivíduos e organizações responsáveis por recursos públicos ou que exercem cargos públicos. A transparência, portanto, não seria um fim em si mesma. É um meio usado para conhecer o que está acontecendo à transparência será muito mais útil quanto maior for a sua contribuição para um sistema eficaz de prestação de contas, o que resulta em inferências corretas.

Pinho e Sacramento (2009) verificam que decorridos mais de vinte anos desde que Anna Maria Campos constatou a inexistência de um conceito no dicionário da língua portuguesa, que exprimisse integralmente o significado de *accountability*, nada se modificou nesse aspecto. Por tratar-se de expressão de língua estrangeira, abriga em si uma amplitude e complexidade de sentido que, ainda hoje no vocabulário brasileiro, encontra dificuldade em circunscreve-la. Para aquela autora, conforme Pinho e Sacramento (2009, p. 1344), “a possibilidade de tornar a administração pública brasileira *accountable* estava diretamente atrelada a organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; a descentralização e transparência do aparato governamental; e a substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes”, vinculados com os princípios da administração pública acima referenciados. Tal abordagem dimensiona bem os percalços tanto em conceituar na língua mãe, como de transformá-la em fato real. A organização dos cidadãos em prol do controle político do governo carece de uma educação funcional efetiva, onde cada um seja capaz de ler além das letras impressas, mas compreender cenários, circunstâncias, contexto e percepções. Um país, um estado ou um município que apresenta índices de analfabetismo mais que funcional ainda elevados, e tamanha distância social, não está preparado ou preparando seus cidadãos (se assim podemos nominá-los) para o exercício real, consciente e responsável por tal processo. Não menos distante, quer pelas raízes patrimonialistas, quer por qualquer outra carência ou falência processual, a descentralização e transparência do aparato governamental não ocorre em sua plenitude.

2.5 Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (OP) transcende o aparato de gestão pública, constituindo a manifestação da democracia participativa e o exercício da cidadania, através dos quais se concretiza a influência e participação das decisões sobre orçamentos públicos pelos cidadãos. É um processo legitimado por assembleias populares periódicas e por negociações com representantes públicos. Essa construção é orientada para um modelo gerencial, dissociando-se das práticas burocráticas-patrimonialistas, seu poder não tendo o apoio das elites, mas

compartilhado pelos apelos da sociedade, propiciando assim a ocupação de espaços que antes não seriam possíveis.

Sobre isso, Pinho e Sacramento (2009, p.1354) registram:

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Desde então, diversos mecanismos de participação da comunidade na gestão dessas políticas vêm sendo gradativamente implementados. Conselhos, orçamento participativo e plebiscito são alguns exemplos dos mecanismos que podem ser utilizados para efetiva prática dos dispositivos constitucionais.

Não quer dizer que assegurado o direito, de fato ocorra essa participação efetiva e democrática. É real o amparo legal, mas o exercício da cidadania, da governança devem emergir para o fortalecimento desse instrumento forte e renovador da gestão estatal.

O OP permite à população discutir orçamento e políticas públicas assegurando participação direta na definição das primazias para os investimentos públicos e compartilhando com os poderes Executivo e Legislativo a decisão sobre a destinação e aplicação dos recursos municipais. É a prática do ouvir os interessados em tudo aquilo que deverá ser executado para atendê-los e na construção de um município melhor, autônomo e capaz de gerar renda, emprego, educação, saúde e tudo mais que assegure a qualidade de vida de sua população.

2.6 Fontes de financiamento permanentes e flutuantes

É possível definir as fontes de financiamento permanente e flutuante, conhecendo as origens da captação de recursos públicos. No entanto, é preciso ter cuidado e não enganar, considerando que a oscilação dos insumos dos recursos lhes atribui à característica de fonte flutuante.

As receitas são orçadas considerando dados de anos anteriores, ajustados por índices legais (comumente utilizada à variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB). Esses orçamentos consideram as expectativas e a não efetividade das receitas, levando em consideração a arrecadação dos impostos envolvidos, o que implica a possibilidade de entrada de recursos a menos ou mais.

Da mesma forma, as contribuições provisórias não são fonte de financiamento flutuante, como a Contribuição Provisória sobre Transações Financeiras (CPMF), que foi designada como fonte permanente de financiamento para o setor, pelo então Ministro da Saúde, Marcelo Castro, através da Agência Brasil de Notícias:

Deveríamos todos nos comprometer, em pacto social, a necessidade de fontes permanentes de financiamento da saúde para garantir a melhoria de seus serviços. O fato de ter sido estabelecido provisoriamente não retira o atributo de fonte permanente de financiamento, uma vez que deriva de um fato que não corre o risco de extinção, as transações financeiras.

Por outro lado, os royalties do petróleo, cuja distribuição é regulada pela Lei 9.478 / 97, têm como função indenizar os municípios pela exploração / dano de seu solo na prospecção de depósitos. Essa cobrança é instável tanto pelas novas leis que alteram a distribuição quanto pelos beneficiários, causando oscilações nos volumes de transferências para os municípios extrativistas e limítrofes, bem como pela extinção completa das transferências pelo esgotamento dos depósitos. Por esse motivo, torna-se uma fonte de financiamento flutuante, pois, independentemente da vontade humana, pode ser restrita ou extinta.

Para uma gestão pública eficiente, é essencial considerar a capacidade e a origem das fontes de receita pública, conforme sugerido por Abrantes e Ferreira (2012), para que haja sustentabilidade do financiamento que promoverá a implementação dos planos e projetos públicos previstos no Plano-Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O planejamento baseado em fontes de recursos flutuantes traz consigo um alto grau de risco de comprometimento dos projetos e programas nele construídos, levando a uma gestão pública incompetente em atender às demandas de sua população e prejudicar os dispositivos legais que a orientam.

3 Metodologia

O estudo de caso teve caráter exploratório, apropriando-se do problema, a fim de permitir uma compreensão mais explícita do fenômeno e descritiva quando se tornou necessário descrevê-lo objetivamente (DIEHL e TATIM, 2015).

Para Yin (2015), o estudo de caso privilegia a pesquisa por permitir observar uma multiplicidade de aspectos que vistos isoladamente não seriam tão enriquecedores. Nesta modalidade, é importante coletar várias evidências e seu devido tratamento na busca por identificar as tendências, considerando uma escolha prévia de hipóteses que nortearão a coleta de dados e suas respectivas análises.

Desse ponto de vista metodológico, nenhuma dedução ou indução foi prestigiada, mas a descrição do fenômeno como se apresenta é constituída na sociedade e é percebida e compartilhada pela sociedade. Dessa maneira, uma interpretação unificada não é estabelecida, mas, quantos os atores do processo, tantas serão as possibilidades de observação.

Para a coleta de dados, no processo de pesquisa de campo, foi utilizado um questionário semi-estruturado, valorizando o processo qualitativo. Instrumentos semi-estruturados são bem adequados ao campo das ciências sociais aplicadas, constituindo um forte aliado na coleta de dados por "ação comunicativa" (HABERMAS, 1984, p. 57). É uma maneira de estreitar a relação pesquisador-pesquisador, proporcionando fluidez de opiniões e concepções.

Os questionários foram aplicados em uma amostra representativa, probabilística por amostragem aleatória estratificada, considerando os sujeitos dos fenômenos em estudo: atores da gestão pública municipal de Cabo Frio - em número de dois gestores/prefeitos que alternaram os mandatos no período base do estudo (2000/2012); um representante de cada uma das treze secretarias municipais; todos os dezessete vereadores eleitos; representantes das associações dos sessenta e quatro bairros, agrupados em 30 macrorregiões; e cidadãos desses bairros agrupados. A estratificação dos atores possibilitou identificar a percepção dos envolvidos sobre o modelo de administração pública praticado no município, como eles atuam nesse contexto e expressar opiniões sobre as demandas e a construção de orçamentos, o grau de atendimento de suas necessidades, e qual a eficácia do ombudsman municipal. Os instrumentos foram adaptados a cada estrato e, para os gestores, a observação participativa foi realizada considerando sua práxis administrativa e os mecanismos utilizados para determinar as necessidades e investimentos de quais fontes de financiamento. Para os estratos referentes às secretarias, conselheiros, representantes de associações e população, o instrumento consistiu em 15 questões em grau de concordância (escala Likert) e duas subjetivas em que a expressão pessoal foi possível. Nesse procedimento, considerou-se, como prediz Martins e

Theóphilo (2007) a importância da formalidade do plano, mas que não o codifica para desconsiderar as informações relevantes à pesquisa, tendo que ouvir sem construir julgamento de valor ou preconceitos.

As variáveis independentes analisadas no estudo foram a gestão e suas práticas, considerando que existe um índice de dependência de todo o processo administrativo municipal, que se constituiu em variáveis dependentes (orçamento, programas e projetos, por exemplo). Considerou-se como variável mediadora os royalties, uma vez que mantém relação com as variáveis dependentes e independentes, mas não determinam o fenômeno por si só, mas pela ação gerencial equivocada.

Para a análise dos dados coletados, a organização utilizada de acordo com Diehl e Tatim (2015) foi: seleção, classificação, codificação e representação, na construção de uma tabela comparativa que permitiu inter-relacionar os dados com as hipóteses de pesquisa.

Para interpretar os dados coletados e tratados, foi realizada a análise conteúdo, que conforme Bardin (2011, p.32) “é um método muito empírico, dependente do tipo de fala a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo”. Essa análise permite analisar o fenômeno em cada espaço de tempo e seu impacto nas percepções dos atores de cada estrato, sem descuidar as perspectivas sociais e políticas envolvidas, mantendo a imparcialidade e captando o significado implícito.

Considerando as conseqüentes limitações de um fenômeno amplo e complexo, César e Antunes (2008, p.4) argumentam que o método é adequado, pois observa a experiência dos atores envolvidos, não aceitando as generalizações peculiares no campo das ciências sociais aplicadas, onde se baseia "na relação entre a profundidade e o tipo de experiência vivida, a expressão dessa experiência e a compreensão dela".

4 Análise e Considerações finais

Partindo das hipóteses norteadoras deste estudo, que tiveram como objetivo compreender como a gestão pública do município de Cabo Frio estruturou seus programas e projetos de infra-estrutura e sociais (educação, saúde, urbanização), se através de lastro financeiro flutuante (royalties), não construindo um portfólio de fontes de financiamento permanente, que permitisse a continuidade de obras e funcionamento, protagonizando um colapso nos serviços essenciais da cidade. Ou se a gestão municipal dentro do período da pesquisa não teria sido competente no planejamento e administração do orçamento público municipal. Neste caso, não havendo efetiva insuficiência de recursos para financiamento, apesar da redução, por força legal, dos aportes advindos dos *royalties* do petróleo.

Na expectativa de explorar adequadamente o estudo e permitir as conclusões ora expostas, além do embasamento teórico proporcionado pela revisão de literatura, para o propósito de analisar a situação socioeconômica instaurada no município, pelo viés de sua relação com a gestão pública municipal, considerando a norma jurídica vigente e o princípio de participação cidadã, foram elencadas questões que conduzissem a identificação do modelo administrativo empreendido em Cabo Frio e o grau de sua eficiência e eficácia; a participação popular na construção da gestão; o grau de envolvimento e comprometimento da governança local; e sua percepção do constructo *accountability* na administração do município.

Contudo, para a fundamentação das conclusões capitaneadas pelas hipóteses da pesquisa, fez-se necessário entender como ocorre a seleção das fontes de financiamento dos programas e projetos. Para tanto, o trabalho exercitado em campo, proporcionou conhecer

além do uso de fontes permanentes ou flutuantes de financiamento na composição do orçamento, identificar a existência ou não de ações de incremento na geração dos recursos permanentes e a interferência do ingresso e decréscimo dos aportes de *royalties* quando da tomada de decisão no período em estudo.

A primeira conclusão é de um município que não se pauta por qualquer construção de modelo administrativo público. Há uma profunda confusão ou desconhecimento teórico das práticas públicas que norteiam as metodologias possíveis e essencialmente uma falta de profissionalização da gestão. Profissionalizar entende-se competência para exercer tal função com os conhecimentos técnicos, humanos e conceituais inerentes. Não é questão aqui de rotular um modelo, mas de praticar a democracia através da cidadania, da governança e da *accountability*. O nome do modelo de gestão empreendida é o menos importante. Que seja um mix do que cada um pode oferecer de melhor e criar um modelo não único, mas eficaz para o município. Certo é que não é admissível a administração pública desatrelada das demandas sociais e do compromisso de desenvolvimento municipal pleno.

Não há como entender desenvolvimento sem a geração de empregos, de educação, saúde, segurança, habitação, transporte, lazer – cidadania. Mas, isso só é possível quando todas as partes envolvidas se ouvem e se comprometem com as ações que permitirão a construção de uma nova realidade. Nesse aspecto, ficou evidenciado que os munícipes, bem como representantes de ambas as partes – população e governo – tem visão bastante equivocada quanto ao verbo participar dentro do contexto da gestão pública. Aqui não é suficiente a presença física sem que haja o conhecimento e comprometimento com o projeto de administração estatal planejado e orçado. Para que haja conhecimento é primordial que haja transparência e publicidade, mas acima de tudo, vontade de tomar para si a co-responsabilidade pelos caminhos que serão perseguidos pós-eleição de seus gestores municipais.

Compreender que o *público* é consequência do trabalho e contribuição individual particular, e que, portanto deve ser gerido por seus representantes eleitos em prol do coletivo, de seus financiadores diretos e indiretos. Esse participar acanhado e desfocado de sua amplitude conceitual não embasa uma governança ativa e comprometida com o presente e o futuro do município de Cabo Frio, bem como de os resultados da gestão pública realizada. Retornando a conceitos apresentados no estudo, governança é mais que governo. É a apropriação de sua identidade e função dentro do processo de administração pública enquanto cidadão.

A mesma confusão cognitiva se verifica quando o assunto se reporta às fontes de financiamento, onde a origem permanente ou flutuante não parece estar bem elucidada para nenhuma das partes ouvidas durante a pesquisa. É como se o fato de ser repassado, de ter uma constância representasse o caráter permanente dessas fontes esgotáveis de recursos. É preocupante a inércia na geração de recursos dentro do próprio município, não se vislumbrando as diversas oportunidades de tributos e taxas de melhoria que alavancariam essa captação. Tampouco se verifica propostas plausíveis de recuperação de créditos inadimplidos de maneira eficiente, mas um descaso que faz com que essa conta cresça dia a dia.

Em outubro de 2017 foi finalmente aprovado Projeto de Lei de Parcerias Público Privadas de nº 190/2017. Esse *finalmente* não traz consigo apenas a impressão de boa nova, mas a preocupação com a gestão que será empreendida sobre essa ferramenta poderosa, mas controversa de acordo com os maiores entendidos no assunto. Defendida por parcela da Câmara Municipal e que em verdade não apresenta até o encerramento da pesquisa maiores

avanços em promover os projetos que vinham sendo propostos, como também causando inquietação frente às dificuldades do processo *accountability* dentro do município. Se essas parcerias não foram devidamente acompanhadas e baseadas em critérios fiscais adequados, pode representar um aliado o presente e um imenso adversário no médio e longo prazo.

Diante das conclusões até aqui apresentadas, vislumbra-se um município em situação de *déficit* econômico, assim como todo o Estado do Rio de Janeiro, que impacta sobremaneira a vida de seus cidadãos. Porém, cabe salientar que mesmo o estado enfrentando um momento financeiro delicado, seus municípios, como no caso específico de Cabo Frio, poderiam estar em situação menos precária, caso os estudos de factibilidade, o planejamento estratégico adequado, a captação de recursos de financiamento permanente estivesse sendo geridos com a competência adequada, com a tal profissionalização. A gestão municipal não realizou as ações necessárias que minimizassem o desconforto proporcionado pela redução dos repasses, mesmo sendo uma possibilidade factível.

Há de se compreender que não é tarefa fácil ou simples, mas o início do processo passa por uma reforma de modelo mental cidadão. É necessário modificar mais que processos, mas o pensamento acerca da gestão pública municipal. Urgente se faz promover uma imersão nos princípios da administração pública e identificar os desvios ou as práticas que mesmo não os ferindo, não conduzem a sua eficiência e eficácia. O caminho deve ser pensado coletivamente, mais do que simplesmente para o coletivo. Nesse contexto, realinhando seus códigos, seus processos e suas ações.

Sob essa perspectiva muito se tem a aprimorar dentro do município, onde de maneira pontual pode-se verificar disfunções ou negligência quanto aos princípios da administração pública enunciados dentro do estudo. Não se trata de denunciar, mas de exemplificar o que pela prática comum ao Estado brasileiro passa despercebido e contaminando gestão após gestão. Impactando e provocando danos que se estendem mandato a mandato.

Norteando-se pelos princípios da administração pública elencados no corpo do estudo, pode-se perceber na observação participativa disfunções em análise de cada uma delas particadas no município. Não por acaso que se fez necessário a abordagem individual dos princípios da administração pública, mas com a intenção de trazer a luz e reflexão da comunidade cabo-friense e outros municípios com a realidade aqui verificada, quanto a intensa e urgente necessidade de rever as práticas da gestão pública e seus alicerces. Há de se resgatar a consolidação de condução pelos pilares da constitucionalidade que esvaziam denúncias e ações do Ministério Público, uma vez que uma práxis legalmente ambientada não encontra esses reflexos pesarosos para toda a sociedade.

Aliás, nesse momento do contexto brasileiro é primordial que essa reflexão abarque todas as esferas governamentais – municipal, estadual e federal. A conta que toda a sociedade paga pela conduta apartada da constitucionalidade é alta e vai além dos cofres públicos.

Também se reveste de importância compreender que ao alicerçar a práxis da gestão pública sobre os pilares adequados haverá maior aderência aos argumentos propostos de governança cidadã, da *accountability*, do orçamento participativo e como consequência da autonomia municipal. As práticas arraigadas comprometem todo o processo de desenvolvimento do município, não especificamente pela falta de recursos, mas pelo uso ineficiente e ineficaz.

O conteúdo apresentado reforça a conclusão que o município não está carente de recursos para financiar os projetos necessários. Sim, podem ter havido má gestão deles até aqui que proporcionaram um *déficit*. Mas, a gestão pública profissionalizada, isto é, baseada

na competência, no conhecimento técnico, na escolha dos recursos adequados humanos, materiais e tecnológicos, permitem que num espaço curto de tempo se equilibrem as contas e se consolidem novos orçamentos.

A retórica da gestão pública profissionalizada se faz em função do amadorismo imperante em todas as gestões abarcadas pelo estudo, onde em funções essenciais para a saúde dos projetos e a condução efetiva em prol do coletivo, estiveram empossadas bons cidadãos, mas nem tão eficazes parceiros para execução de todas as suas prerrogativas. Membros de uma administração pública que desconhecem em profundidade a relevância e a responsabilidade implícita em seus cargos. A premissa mais elementar da administração – *o homem certo no lugar certo* – não encontra eco nas escolhas para funções de extrema relevância na condução da práxis pública eficaz e exitosa.

A construção que se sugere aqui passa pela remodelagem, podendo se tomar a iniciativa privada como base, mas nunca esquecer as peculiaridades inerentes a *res publica*. Essa reconstrução ou remodelagem deve iniciar como já falado pelo alicerce institucional, pelas escolhas adequadas dos pares de governo, pela prática do ouvir o cliente/município, por compartilhar com esses atores as propostas e decisões, por conclamar que haja uma postura cidadã sem subterfúgios ou aparências. Sim, fazer do povo o parceiro tal qual a iniciativa privada, onde os acionistas, governança corporativa, estão sempre atentos, não como opositores, mas aliados de uma gestão eficiente e eficaz.

Conforme essa analogia, o município na figura de seus gestores deve ampliar sua capacidade de captação de recursos permanentes, objetivando a realização de projetos sustentáveis e contínuos.

Repensar a educação de maneira que esta venha a capacitar para a vocação municipal: o turismo. Os jovens não recebem a formação inerente à este setor econômico, o que pode motivar a baixa expressão no setor de serviços e empregabilidade na região. Uma ação conjunta do governo municipal, iniciativa privada e organismos federais de capacitação podem formar jovens em idade econômica ativa capazes de ingressar no mercado do turismo histórico, ecológico e esportivo.

Ter o viés da sustentabilidade como foco e compreender como o lixo urbano – em grande volume composto de cascas de côco, pneus, bagaço de cana-de-açúcar – podem ser transformados em propulsores de uma economia de artesanato e reciclagem, financeiramente interessante para iniciativa pública e privada.

Na perspectiva das parcerias público privadas exonerar o município de áreas de difícil manutenção. Além de otimizar recursos naturais inesgotáveis como o sol e o vento da região na disseminação de geração de energias renováveis, podendo esses projetos ser iniciados exatamente na gestão pública, onde os custos operacionais decorrentes da energia elétrica são exorbitantes.

Ampliar o acesso as tecnologias agropecuárias para seu grande território rural e quilombola, provendo de conhecimentos e garantindo dignidade ao cidadão do campo do município. Para se manter o agricultor no campo é necessário lhe aparelhar de mecanismos de crescimento e de oportunidades para suas gerações futuras.

Os projetos e políticas de infraestrutura necessitam apoiar-se em legislações eficiente que evitem a deteriorização dos mares, lagoas e mangues, de modo a salvaguardar o desenvolvimento municipal.

Tudo que se sugere até aqui ratifica que não tendo havido efetiva escassez de recursos, a gestão pública de Cabo Frio não se mostrou competente na administração além dos recursos

financeiros, mas de oportunidades incalculáveis que o município oferece. Ficou evidenciado a incapacidade de captar e destinar os recursos de fontes adequadas – permanentes – ficando à mercê dos aportes dos *royalties* do petróleo e quando estes foram reduzidos instaurou-se um caos, por miopia administrativa que não permite identificar tantas oportunidades existentes em seu território. Essa dependência não se mostrou factual, mas produzida pela inércia gerencial incapaz de antecipar-se na produção de respostas ao corte de verbas previsível por inúmeros fatores e projetos que tramitam.

O município de Cabo Frio tem em sua história motivos de sobra para fazer a renovação e reestruturação de suas práticas. É uma das cidades mais antigas do Brasil, que já percorreu diversas fases com seu povo guerreiro e não cabe agora aceitar a situação em que se encontra. Por todo exposto é notório que existem caminhos e possibilidades para que Cabo Frio reescreva essa página conturbada de sua trajetória, emancipando-se das fontes de financiamento flutuantes, posto que todo estudo aponta para uma profunda capacidade de gerar receitas e riquezas. O estudo não tem serventia apenas para o município objeto do estudo, mas pode amparar para a reflexão e mesmo as sugestões que se aplicam em diversos outros do Brasil e porque não dizer do mundo.

Que as informações e sugestões apresentadas, incitem a continuidade de pesquisas dessa natureza para a região em foco, como para todos os municípios que apresentem uma realidade, um cenário e contexto que se aproxime dos problemas aqui elencados. Que todo o esforço aqui despendido venha oportunizar o surgimento de práticas que auxiliem uma gestão pública mais competente, quer na construção dos orçamentos como na administração das fontes e aplicações de recursos, quer numa construção mais participativa, onde as partes que demandam a ação da administração pública efetivamente sejam ouvidas.

Não se tem a pretensão de haver esgotado as discussões e reflexões, assim como as práxis que necessitam ser analisadas e repaginadas. Muito há para se desvendar, estudar e apresentar, mas que outros pesquisadores venham a realizar a construção do conhecimento elementar à gestão pública brasileira, sempre compreendendo suas peculiaridades e adequando modelos à essa realidade.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Luiz Antonio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão tributária**. 2ª ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2012.

Agência Brasil. **Novo ministro da Saúde defende fonte permanente para financiar setor**. 2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2015-10/novo-ministro-da-saude-defende-fonte-permanente-para-financiar-setor>. Acesso em: 27 mai 2016.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. [dissertação na Internet]. São Paulo: CMAPG, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905?show=full>. Acesso em: 27 mai 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (S. Federal, Ed.) Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6/8/1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm. Acesso em 10 jan 2015.

BREMAEKER, François E. J. de. **Instrumentos de gestão urbana existentes nos Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2001.

CAMARGO, Aspásia B. A. Desenvolvimento sustentável: um estilo de governar. In Vergara, S. C., e Correa, V. L. A. (orgs.), **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva** (pp.117-131). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004

CÉSAR, Ana Maria Roux Valentine Coelho; ANTUNES, Maria Thereza Pompa. **A Utilização do Método do Estudo de Caso em Pesquisas da Área de Contabilidade**. Conferência ministrada no XXXII Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - EnANPAD, Rio de Janeiro, Brasil, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EPQ-B2393.pdf>. Acesso em: 24 jul 2016.

DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2015.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **The theory of communicative action**. In Reason and Rationalization of society. v. 1. Boston: Beacon Press, 1984.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. **IBGE cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 16 abr 2016.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MATOS, Jatene da Costa; NOLASCO, Loreci Gottschalk; SILVA, Débora dos Santos. (s.f.). **Administração Pública Gerencial**, 2015. Disponível em: <http://anaisonline.uems.br/index.php/enic/article/viewFile/1628/1632>. Acesso em: 15 abr 2016

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. **Administração – série essencial**. 3^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOURA, Alice Nascimento Rocha. **Gestão Pública e Governança: os royalties do petróleo como potencializador do desenvolvimento sustentável no município de Cabo Frio**. [dissertação na Internet]. Rio de Janeiro: UNESA; 2006. Disponível em: <http://portal.estacio.br/media/2988/disserta%C3%A7%C3%A3o-alice-nascimento-rocha-moura.pdf>. Acesso em: 29 mai 2016.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública, 43(6), 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 27 mai 2016.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. **Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina**. Cadernos EBAPÉ – BR (FGV), 9(1), 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000100008. Acesso em 28 mai 2016.

SCHENINI, Pedro C.; HELOU FILHO, Esperidião A.; CARDOSO, André C. **Ações de sustentabilidade na gestão pública**. Encontro de Administração Pública e Governança, 1. Rio de Janeiro. Anais eletrônico. Rio de Janeiro: ANPAD, 1 CD-rom, 2004.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta (orgs.). **20 experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5^a ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.