

# Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea

## *Powers, roles and functions of municipal authorities within the context of contemporary public administration*

Luis Roque Klering<sup>a</sup>  
Sandro Trescastro Bergue<sup>b</sup>  
Christine da Silva Schröder<sup>c</sup>  
Melody de Campos Soares Porsse<sup>d</sup>  
Eduardo Stranz<sup>e</sup>  
Alexandra Jochims Kruef<sup>f</sup>

---

**RESUMO:** Este artigo tem por finalidade apresentar as competências, papéis e funções municipais no contexto da administração pública contemporânea, sobretudo a partir do entendimento das funções dos poderes Legislativo e Executivo como partes interdependentes dos governos municipais. Assim, enfoca especialmente a evolução das novas preocupações municipais, identificando as funções que estão ampliando (ou diminuindo) sua importância no contexto das competências e administrações municipais, apresentando de forma comparativa as despesas por funções nos municípios brasileiros entre 2006 e 2008, e concluindo com a proposição de questões referentes a ações governamentais inovadoras e atributos de projetos inovadores na esfera municipal.

**Palavras-chave:** Administração pública. Municípios. Competências, papéis e funções municipais.

**ABSTRACT:** The intent of this article is to present municipal powers, responsibilities and functions within the context of contemporary public administration, based in particular on the understanding of legislative and executive powers as interdependent parts of municipal government. Therefore, it focuses especially on the evolution of new municipal concerns, identifying the functions that are expanding (or decreasing) its importance in the context of municipal powers and administration, presenting in a comparative manner the expenses of Brazilian local governments, by functions, between 2006 and 2008, and ending with the proposition of issues in regard to innovative governmental actions and attributes of innovative projects in the municipal realm.

**Keywords:** Public administration. Local governments. Powers, roles and functions of municipal authorities.

**JEL Classification:** H83, Public Administration. O38, Government Policy.

---

<sup>a</sup> Doutor em Administração pela FEAC/USP. Mestre em Administração pelo PPGA/UFRGS. Professor da Escola de Administração da UFRGS, nos níveis de graduação e pós-graduação. E-mail: <lrklering@via-rs.net>.

<sup>b</sup> Doutor em Administração pela Escola de Administração da UFRGS. Mestre em Administração pelo PPGA/UFRGS. Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Professor de Administração da Universidade de Caxias do Sul. E-mail: <bergue@tce.rs.gov.br>.

<sup>c</sup> Doutora em Administração pela Escola de Administração da UFRGS. Mestre em Administração pelo PPGA/UFRGS; Professora da Universidade de Passo Fundo. E-mail: <christine1004sch@gmail.com>.

<sup>d</sup> Doutora em Administração pela Escola de Administração da UFRGS. Mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba. E-mail: <msporsse@hotmail.com>.

<sup>e</sup> Técnico da Confederação Nacional de Municípios (CNM). E-mail: <eduardo.stranz@terra.com.br>.

<sup>f</sup> Doutoranda em Administração da Escola de Administração da UFRGS; Mestre em Administração pelo PPGA/UFRGS; Empregada Pública do Grupo Hospitalar Conceição – Ministério da Saúde. E-mail: <ajkruef@ea.ufrgs.br>.

## 1 Introdução

O município integra a federação brasileira, conforme Arts. 1º e 18 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e possui autonomia político-administrativa e financeira. Como ente da federação, o município tem crescido enormemente em importância tanto na oferta direta de bens e serviços públicos, quanto na promoção da cidadania, aperfeiçoando e acentuando as diferentes práticas de participação da sociedade na administração pública. Além desta dimensão política, o município tem também ocupado papel de destaque na promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões, especialmente mediante a assunção de diferentes formas organizacionais, com ênfase para a formação de convênios, consórcios, programas, entre outras formas de atuação com forte orientação sistêmica. Essa orientação sistêmica pressupõe:

- a) uma ênfase nas relações de cooperação de municípios entre si e com os demais entes da federação;
- b) uma visão do município como organismo integrado e interdependente com os demais em seu entorno, e não como um ente isolado e dotado de independência absoluta;
- c) uma estrutura complexa composta por elementos internos que são “forças vivas” de um município, entre os quais inclui-se a estrutura desta administração pública (e os poderes constituídos); as entidades representativas de interesses empresariais, sociais, profissionais, religiosas, culturais, esportivas, entre outras; as associações; os grupos sociais; comunidades diversas; entidades do terceiro setor; assim como a sociedade em geral;
- d) que as fronteiras entre esses subsistemas institucionais são bastante permeáveis, implicando reconhecer as influências mútuas historicamente existentes (e que ora se acentuam) não como algo inerentemente disfuncional, mas como fontes potenciais de recursos para a gestão. O conceito de participação está inserido nesse contexto, onde se verifica crescente substituição de um padrão patrimonialista de comportamento por uma gestão integradora complexa e multifacetada.

É importante destacar que essa noção de atuação sistêmica pressupõe uma oposição ao

pensamento de governo fragmentado, inflexível, rígida e demasiadamente especializado e fechado em “silos” ou “feudos” organizacionais, entre outros aspectos que caracterizam a visão tradicional de administração pública, fortemente baseada em um modelo burocrático-patrimonial e paternalista.

Sob uma perspectiva jurídica, o município é uma entidade com personalidade jurídica de direito público interno, que, diferentemente dos outros níveis de governo (federal e estadual), está dividida em somente dois poderes: o legislativo e o executivo. O governo é resultante da interação harmônica e independente desses dois poderes: o legislativo e o executivo, que têm sede na câmara municipal e na prefeitura municipal, respectivamente.

Note-se, portanto, que não há “o governo” e “a câmara” como se constituíssem elementos distintos e isolados. A “câmara” congrega os membros do poder legislativo, que, por sua vez, em interação com o poder executivo, operam o “governo”. Uma leitura diversa dessa pode dar margem à interpretação de que o governo é exercido pelo prefeito e que os vereadores têm papel coadjuvante. Isso não é verdade; pois não há hierarquia entre os poderes, mas existe, tão somente, uma divisão de papéis e atribuições desses importantes atores políticos, que devem cooperar harmonicamente – orientados para o interesse público. A chefia dos poderes legislativo e executivo municipais compete ao presidente da câmara e ao prefeito, respectivamente.

O poder executivo municipal desempenha as suas funções por meio de um aparelho administrativo constituído por órgãos (secretarias, departamentos, serviços, etc.) e entidades (autarquias, fundações e empresas estatais), cuja configuração se orienta segundo as especificidades locais em termos de necessidades de oferta de bens e serviços públicos.

Todavia, para enfrentar os novos desafios que a sociedade impõe, e de forma coerente com uma visão mais contemporânea de gestão, emergem novos formatos organizacionais que transformam substancialmente a produção de bens e serviços públicos. A mais visível dessas mudanças é a gestão pública baseada em projetos e programas, com enfoque mais sistêmico de ação governamental.

Os projetos e programas possuem formatos gerenciais que normalmente são transversais às esferas e, mesmo, níveis de governo. Como, por

exemplo, o PSF, Programa de Saúde da Família, que é conduzido por três níveis de governo. Outrossim, os projetos e programas normalmente enfocam o atendimento de necessidades sociais bastante definidas, que integram políticas estruturadas. Sua forma de financiamento e alocação de recursos normalmente é compartilhada por diferentes entes da federação (União, Estados e municípios), e sua gestão tende a ter forte base em indicadores de desempenho, visando a aferir sistematicamente a sua *performance* (ou eficiência), bem como deliberar sobre a sua ampliação, redução, ou mesmo descontinuidade.

Feita esta primeira contextualização, este artigo propõe-se a apresentar as competências, papéis e funções dos municípios na gestão contemporânea, a partir do entendimento das funções dos poderes legislativo e executivo como partes interdependentes, bem como refletir sobre ações governamentais inovadoras neste âmbito. Enfoca especialmente a evolução das novas preocupações municipais em termos de funções, destacando aquelas que estão ampliando sua importância no contexto das competências e administrações municipais, bem como as que estão diminuindo. Neste sentido, apresenta comparativamente as despesas por funções nos municípios brasileiros entre 2006 e 2008, concluindo, ainda, a análise do papel dos municípios com a proposição de questões referentes a ações governamentais inovadoras, na esfera municipal.

## 2 Competências municipais

O título III da Constituição Federal (BRASIL, 1988) focaliza a organização do Estado Brasileiro. O artigo 18 expressa que a organização política da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados (atualmente em número de 26), o Distrito Federal e os municípios (atualmente 5.565), todos autônomos, nos termos da Constituição.

Neste contexto, o artigo 23 expressa que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios:

- zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- proteger os documentos, as obras e outros

bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

- impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- preservar as florestas, a fauna e a flora;
- fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Já o Artigo 30 da mesma Constituição Federal informa que são competências exclusivas do município:

- legislar sobre assuntos de interesse local;
- suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber;
- instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade da prestação de contas e da publicação de balancetes;
- criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental;
- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejam-

to e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O artigo 31 define as formas de controle do município. A fiscalização do município deve ser exercida pelo poder legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do poder executivo municipal, na forma da lei, sendo que:

- o controle externo da câmara municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e do município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver; o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da câmara municipal;
- as contas dos municípios ficarão, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei;
- é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais.

A partir desta visão geral, cabe caracterizar, agora, os papéis, funções e competências específicas dos poderes legislativo e executivo municipal.

### 3 O poder legislativo municipal

Modernamente, o poder legislativo, coerente com seu papel institucional no âmbito do governo municipal, tem assumido e realizado, em escala crescente, funções gerenciais em nível estratégico, especialmente ações integradas orientadas para o desenvolvimento local e regional. Superando posturas tradicionais, o legislativo vem ocupando posição de destaque não somente pela qualificação de sua atuação legiferante e fiscalizadora, mas como instância de envolvimento efetivo da sociedade com a administração pública.

Pode-se dizer, então, que não existem, sob o ponto de vista da gestão, funções principais ou acessórias para o legislativo, pois seu desempenho e legitimidade residem na realização plena de todas e de forma articulada, quais sejam: função legislativa, função fiscalizadora, função ad-

ministrativa interna, além de um papel gerencial estratégico no contexto da administração pública contemporânea (Temer, 2001).

Segundo uma perspectiva gerencial, é preciso perceber as diferentes funções do poder legislativo inseridas no processo administrativo ou ciclo gerencial: planejamento, organização, direção-coordenação e controle, com especial destaque para a primeira e a última fases. Enquanto instância, sobretudo legisladora e fiscalizadora, o poder legislativo desempenha importante papel no planejamento governamental, especialmente quando aprecia e vota as peças legais integrantes do sistema de planejamento integrado da administração pública (Art. 48, inciso II; Art. 165, ambos da Constituição Federal; e Arts. 4º e 5º da Lei Complementar 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000).

Sob esta mesma ótica, constituem funções do poder Legislativo municipal a função legislativa, a função controladora e a função administrativa.

#### 3.1 Função legislativa

Tal função diz respeito à análise e proposição, discussão e aprovação de Projetos de Lei, além de deliberar sobre outras espécies normativas internas, como Decretos Legislativos, Resoluções e outros atos. Essa atuação legislativa circunscreve-se à sua esfera de competência (Art. 30 da Constituição Federal), respeitando as reservas constitucionais de competência da União (Arts. 22 e 24) e dos Estados (Arts. 24 e 25), e está relacionada, essencialmente, às matérias de ordem administrativa, tributária e financeira de interesse local (Meirelles, 1995).

O principal édito do poder legislativo é a *Lei Orgânica Municipal* – LOM, que representa uma espécie de “Constituição” do município, e consoante à qual toda a estrutura legal deve manter-se (Temer, 2001).

#### 3.2 Função controladora (ou fiscalizadora) e julgadora

O controle como função gerencial constitui uma das linhas de ação do legislativo municipal que mais tem se desenvolvido sob o ponto de vista estratégico, acentuando, assim, o caráter sistêmico da estrutura administrativa. A função fiscalizadora do legislativo pode ser desempenhada por seus membros – os vereadores – individualmente; por comissões permanentes, como as Comissões de Constituição e Justiça (Ferrari,

1994), de Orçamento e Finanças, etc.; e por comissões especiais de investigação, como as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs.

O controle legislativo, quando exercido sobre o poder executivo, denomina-se controle externo. Esse controle externo, por expressa disposição constitucional, é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, a quem compete o prescrito nos incisos I a XI do Art. 71 da Constituição Federal. Já quando realizado sobre a própria estrutura e processos organizacionais do poder legislativo, é denominado de controle interno (Cruz; Glock, 2003).

Assim, a função de controle externo apresenta dupla perspectiva de análise: uma que se manifesta quando da apreciação e aprovação de leis (como o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a Lei do Orçamento – LOA, entre tantas outras), e outra mediante o julgamento do parecer prévio (Castro, 1995) sobre as contas do chefe do poder executivo – o prefeito. Esse julgamento é realizado com base no parecer prévio sobre as contas, produzido pelo Tribunal de Contas (no caso, Tribunal de Contas do Município (TCM), Tribunal de Contas dos Municípios (TCdosM), ou Tribunal de Contas do Estado (TCE), conforme a situação, uma vez que esse arranjo institucional de controle externo varia segundo o Estado da Federação).

Sob outra perspectiva, o controle externo exercido pelo poder legislativo pode ser compreendido segundo duas dimensões: o controle político e o controle financeiro. O controle político é assim denominado por alcançar tanto questões de legalidade, quanto de mérito, envolvendo aspectos de discricionariedade da decisão administrativa, ou seja, adentrando o juízo de conveniência e oportunidade dos atos ante o interesse público. As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são exemplos típicos de instrumentos de ação do controle legislativo. A própria apreciação do orçamento também pode ser considerada como um controle político sobre a administração, bem como a convocação de membros do governo para prestar informações ao parlamento ou para qualquer de suas comissões, acerca de matéria previamente informada (incorrendo em crime de responsabilidade a ausência, conforme Art. 50 da Constituição Federal), entre outros controles (Di Pietro, 1999); o controle financeiro, por sua vez, é mais específico e está regulado pelos Artigos 70 a 75 da Constituição Federal, que disciplinam a

fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração por parte do Poder Legislativo, que o realizará com o auxílio do Tribunal de Contas competente (Art. 71 da Constituição Federal). O julgamento das contas do chefe do poder executivo, portanto, tanto quanto um ato de controle político, envolve, também, elementos de controle financeiro.

É de se notar que esse controle financeiro, por expressa disposição constitucional, envolve também a atuação do controle interno, sendo que o controle interno no poder legislativo abrange um conjunto de mecanismos balizados de procedimentos, que por sua vez incidem sobre atividades e resultados que, operando de forma articulada com o controle interno do executivo, têm como finalidade garantir eficiência e eficácia dos processos internos ao legislativo.

### 3.3 Função administrativa

Por sua vez, a função administrativa compreende os atos praticados pelo legislativo, mediante as autoridades competentes, relativos a sua organização interna, tais como a composição da mesa, das comissões, a regulamentação da estrutura e funcionamento do poder, inclusive no que diz respeito aos seus serviços auxiliares (por exemplo: gestão de patrimônio, de materiais, de pessoal, dentre outros) (Meirelles, 1995).

### 3.4 O papel estratégico do legislativo local na gestão contemporânea

Descritas as atribuições anteriores, cabe enfatizar, ainda, que entre as dimensões estratégicas da atuação do poder legislativo local está a sua interação com o controle social. O controle social é um direito público subjetivo, ao passo que o controle institucional é tanto um direito quanto um dever de ofício (Siraque, 2005). Coerente com uma perspectiva de atuação sistêmica do poder legislativo municipal e seus membros – os vereadores –, está o estabelecimento de redes. A atuação tanto administrativa quanto política dos poderes é, e sempre foi, sistêmica e baseada em redes de relacionamento formais (institucionais, legais, etc.) e informais (pessoais, afetivas, etc.). Assim, uma postura estratégica do poder legislativo decorre, então:

- da transposição dessas redes informais para canais institucionais;
- do aperfeiçoamento dos mecanismos formais de atuação em rede;

- da preparação dos diferentes atores sociais (cidadãos, destacadamente os membros dos poderes legislativo e executivo, servidores públicos, representantes de setores organizados da sociedade civil, de universidades, partidos políticos, entre outros) para agirem cooperativamente nesse ambiente;
- eliminação de fronteiras e barreiras institucionais que prejudiquem a interação e o alcance do interesse público.

Nesse cenário de mudança, o legislativo local assume papel de máxima relevância, não somente porque constitui elo entre a sociedade e a administração pública, mas pela pluralidade que encerra, pela multiplicidade de agentes que possui, e pela fluidez de trabalho que é capaz de promover no caminho do envolvimento da sociedade com essa administração. É de se destacar que envolvimento implica comprometimento com a administração pública e, por conseguinte, com o interesse público, o que fecha, com enlaces de reforço positivos, um ciclo de pensamento sistêmico.

As formas segundo as quais esses relacionamentos têm sido efetivados, em geral, refletem-se em conselhos, comissões, grupos de estudo, etc., todos com a finalidade de pensar estrategicamente soluções de gestão pública viáveis e aderentes à realidade local, baseadas em um diagnóstico realizado a partir de múltiplas perspectivas e de alternativas de enfrentamento dos problemas gerados, a partir de diferentes contribuições e segmentos de origem.

#### 4 O poder executivo municipal

Por seu turno, o poder executivo é representado pelo prefeito, que exerce as atividades de gestão, ou seja, a condução dos negócios da administração local (Meirelles, 1995). Essa atividade executiva, tal como o que se aplica a toda a administração pública, está fundamentalmente subordinada aos princípios gerais de gestão pública, previstos no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo que princípio é toda proposição, pressuposto de um sistema, que lhe garante a validade, legitimando-o (Cretella Jr, 1995). Em sendo assim, os princípios de gestão pública constituem os fundamentos de validade da ação administrativa.

Na administração pública, fundamentalmente em razão do denominado princípio basilar da legalidade, o gestor público deve estar sempre sujeito aos ditames da lei. Diz-se, pois, que o poder do administrador público é, em verdade, um poder-dever. Assim, o gestor não só pode fazer o que a lei o autoriza, mas tem o dever de fazê-lo. Em síntese, enquanto que na administração de uma empresa privada o gestor pode fazer tudo que a lei não proíbe, na esfera pública, de forma oposta, o administrador pode e deve fazer somente o que a lei permitir. A isso se denomina de observância do princípio da legalidade administrativa.

O chefe do executivo, o prefeito municipal, assessorado pelos secretários municipais, pratica atos de gestão que podem ser classificados, sempre observados os limites da legalidade, em duas categorias: os vinculados e os discricionários.

A noção de vinculação pode ser compreendida como uma idéia de estrita observância. Quando a lei não deixa opções ao administrador público, diz-se que os atos deste são vinculados. O administrador, nestes casos, tem o dever de agir.

Alternativamente ao ato vinculado, quando a lei permite uma margem de liberdade para a decisão, tem-se a discricionariedade. Note-se que vinculação e discricionariedade relacionam-se, pois dizem respeito ao nível de especificidade do regramento. A ação discricionária implica na opção por uma ou outra solução em razão dos critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, que são próprios da autoridade decisora – o gestor –, dado que não foram definidos pelo legislador (Di Pietro, 1999).

É importante notar, entretanto, que, embora haja espaço para a discricionariedade, o administrador não age de forma livre, pois a discricionariedade implica em liberdade de atuação nos limites traçados pela lei; se a administração ultrapassa esses limites, sua decisão passa a ser arbitrária, ou seja, contrária à lei (*idem* acima; grifo no original).

Na esfera de competência do poder executivo, o prefeito gerencia, fundamentalmente, mediante decretos. Os secretários não podem expedir decretos, mas, quando devidamente autorizados, podem editar instruções com o propósito de bem executar, no plano operacional, as determinações contidas nos decretos. Dotar os secretários de maior autonomia administrativa

(na forma de *empoderamento* e descentralização gerencial) pode contribuir não somente para a agilização da gestão, mas também para um maior envolvimento e comprometimento direto destes com a gestão.

#### 4.1 Estrutura do poder executivo municipal

Conforme anteriormente ressaltado, o poder executivo desempenha as suas funções por intermédio de um aparelho administrativo constituído por órgãos (secretarias, departamentos, serviços, etc.) e entidades (autarquias, fundações e empresas estatais), cuja configuração se orienta segundo as especificidades locais em termos de necessidades de oferta de bens e serviços públicos.

Sob a perspectiva estrutural, a administração pública de um município pode apresentar-se dividida em administração direta (órgãos) e administração indireta (entidades). Os órgãos caracterizam-se como unidades administrativas que não possuem personalidade jurídica, ao passo que as entidades são organizações que possuem personalidade jurídica própria, além de autonomia administrativa e financeira, embora vinculadas, na qualidade de instrumentos de gestão, a algum órgão (secretaria) da administração direta.

#### 4.2 O papel estratégico do executivo local na gestão contemporânea

Conforme já destacado na introdução, de forma coerente com uma visão contemporânea de gestão, emergem novos formatos organizacionais que transformam substancialmente a produção de bens (tais como a construção de escolas, estabelecimentos de atenção à saúde, pontes, praças, etc.) e serviços públicos (de provimento de informações, educação, saúde, saneamento, transportes, etc.). A mais visível dessas mudanças é a gestão pública baseada em projetos e programas, que normalmente possuem formatos gerenciais transversais às esferas de governo.

Os projetos e programas de governo normalmente focam o atendimento de necessidades bastante definidas, e fazem parte de políticas estruturadas. Sua forma de financiamento e alocação de recursos normalmente é compartilhada entre entes da federação (União, Estados e municípios), e sua gestão tende a estar fortemente calcada em indicadores de desempenho, que permitem avaliar sistematicamente a sua *performance*, bem como deliberar sobre a sua

ampliação, redução, continuidade ou mesmo descontinuidade.

O papel central do poder executivo de um município é de proporcionar, em consonância com os outros níveis de governo, maior qualidade de vida para os seus munícipes, via atuação de forma direta (pela hierarquia de seu aparelho administrativo) ou descentralizada, podendo esta atuação indireta dar-se por meio de administração indireta de entidades relacionadas, ou através de ações governamentais (projetos, programas e atividades), organizadas em forma matricial ou de rede.

Mas, o que seria esta “qualidade de vida?” Ela pode ser definida como: capacitação para viver uma vida com bem-estar, em que capacitação têm o sentido de capacidade (ou habilidades com liberdade) para se alcançar funcionamentos (Nussbaum, 2000; Sen, 2000; Porsse, 2006). Funcionamentos, por sua vez, podem ser descritos como se referindo “àquilo que se gostaria de fazer e ter na vida”.

Esses funcionamentos, em âmbito municipal, devem ser ativados pelas estruturas de administração direta e descentralizada, visando a proporcionar condições materiais e sociais para que seus cidadãos possam usufruir vidas com melhor qualidade, em aspectos como: renda (suficiente); educação (de qualidade); saúde (de qualidade); saneamento (em nível adequado); água (de qualidade); habitação (adequada); opções de cultura, esportes e lazer; opções de convivência; ambiente saudável (sem poluição); opções de transporte; segurança (garantida); opções de acesso a notícias e informações; opções políticas; opções de associação; opções de crença; opções de profissão; opções de expressão; opções de formas de vida.

Neste sentido, podem ser citadas como “capacitações”, constituindo a assim chamada “Lista de Capacitações” de Nussbaum (2000), um conjunto de itens de referência a serem alcançados pelas pessoas, com apoio das ações dos poderes públicos, mormente de nível municipal:

- capacidade para viver uma vida longa e tranquila;
- capacidade de saúde física: de estar bem nutrido, de ter abrigo, de ter filhos;
- capacidade de integridade física, podendo ir e vir com confiança e livremente, estando livre da violência sexual, da violência doméstica e do abuso infantil;

- capacidade de oportunidade de satisfação sexual;
- capacidade de pensar, imaginar, sentir e de emocionar-se;
- capacidade de afiliação, de reunir-se em grupos formais ou informais; de viver em sociedade;
- capacidade de auto-respeito e não-humilhação;
- capacidade de viver em convívio com a natureza (em convívio com animais, plantas e o meio-ambiente);
- capacidade de rir e de divertir-se;
- capacidade de participar ativamente de escolhas políticas;
- capacidade de ter direitos de propriedade.

Em sequência, cabe analisar como as diferentes funções municipais (visando a promover diferentes funcionamentos) refletem-se nas despesas assumidas pelos municípios. Tal análise traz, em si, relações importantes com o crescimento, ou mesmo a diminuição, da representatividade das diferentes funções.

## 5 Análise das despesas por funções municipais

Analisando, enfim, sob a ótica econômica, as despesas realizadas pelos municípios brasileiros nos anos de 2006 a 2008, pode-se observar que as mesmas têm se comportado de forma estável, mas com um aumento considerável de recursos a disposição dos gestores municipais.

Em 2006, a soma de todos os orçamentos dos (até aquele momento) 5.563 municípios era da ordem de R\$ 184,09 bilhões; em 2007, subiu para R\$ 213,3 bilhões; e, em 2008, alcançou a impressionante marca de R\$ 257,3 bilhões, representando um aumento nominal de 39,8%. Estas informações são extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2011), de uma base de dados chamada FINBRA (Finanças do Brasil), que consolida os balanços patrimoniais e a execução orçamentária dos municípios brasileiros.

Para se chegar a estes números, todavia, tendo em vista que nem todos os municípios apresentaram suas contas, foi utilizada uma técnica de extrapolação, que consiste em separar os municípios por portes populacionais e aplicar o crescimento das receitas e despesas de determinado porte, imputando este crescimento para os municípios dos quais faltam dados. As-

sim, tem-se uma estimativa para a totalidade dos municípios brasileiros. Esta mesma técnica é adotada por diversas instituições governamentais, sendo, inclusive, utilizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) para o cálculo das contas nacionais. Os portes utilizados são uma forma de agrupamento de dados utilizada pela área de estudos técnicos da CNM (Confederação Nacional de Municípios, 2011), e podem ser acessados em diversas publicações desta entidade, no seu endereço eletrônico.

Para esta análise dos dados, está sendo utilizado um conceito amplo de gasto público, ou seja, o total estimado de gastos para todos os municípios brasileiros, sem dependência ou relação com o cálculo de receitas estabelecido na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, que define uma série de conceitos de apropriação de receitas para cálculos de execução das despesas, como, por exemplo, a Receita Corrente Líquida ou a Receita Tributária Líquida) e outras normativas legais, que definem qual a base de receita para determinados gastos (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000). Analisa-se assim somente o total das despesas por funções declaradas pelos entes municipais e extrapoladas pela técnica descrita acima.

Pelas informações a seguir, pode-se observar que os gastos municipais estão aumentando de forma consistente, devido a uma série de fatores, mas especialmente ao aumento das responsabilidades dos municípios na execução das políticas públicas adotadas pelos Estados e pela União. Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, os municípios foram guindados à condição de entes federados autônomos e independentes, mas houve um grande repasse de atribuições que antes eram executadas pelos outros entes e que agora são executadas pelos municípios. Pode-se citar a área de saúde, por exemplo. Há alguns anos atrás, todas as ações de saúde eram de responsabilidade da União e dos Estados; não havia no país municípios com médicos contratados diretamente pela União, mas sim médicos contratados por uma autarquia nacional (INAMPS). Atualmente, todos possuem vínculos com os municípios.

Em virtude deste fato, as despesas com a Função Saúde aumentaram expressivamente no período analisado, de R\$ 40 bilhões, em 2006, para mais de R\$ 56 bilhões, em 2008; em relação ao total das despesas, o percentual da



Função Saúde, no último ano do período analisado (2008), perfazia 22%, valor bastante acima do previsto na Emenda Constitucional nº 29. Na Função Educação, os gastos cresceram substancialmente, de R\$ 45,5 bilhões para R\$ 64,2 bilhões, constituindo um aumento substantivo, representando, em 2008, 25% do total de gastos dos municípios, percentual maior que o determinado pela Constituição Federal de 1988. Já a Função Administração cresceu de R\$ 25,9 bilhões, em 2006, para R\$ 32,8 bilhões, em 2008, mostrando que esta função (que é meramente meio) não cresceu na mesma proporção das atividades-fim, como Saúde e Educação. Por seu turno, com relação às Funções de Urbanismo, Transportes e Saneamento, é possível inferir que, das três, Urbanismo recebeu o maior volu-

me de investimentos, enquanto que Transportes e Saneamento tiveram pouca ou nenhuma variação em termos percentuais no período.

A Função Legislativa, que envolve os gastos do poder legislativo municipal, cresceu do patamar de R\$ 5,3 bilhões, em 2006, para cerca de R\$ 6,6 bilhões, em 2008, correspondendo, nesse ano, a 2,6% do total das despesas, ou 4,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), que significa que o limite máximo de gasto das câmaras de vereadores (6% da RCL) não é totalmente utilizado por elas. Em outras palavras, as câmaras municipais acabam gastando menos do que determina a Constituição Federal, o que é salutar para a administração municipal, pois acabam restando recursos para serem empregados para outros fins.

**Tabela 1** – Despesas dos municípios brasileiros, por função, em 2006, 2007 e 2008, em reais e percentuais sobre a despesa total.

Conta de Despesa	2006/em R\$	2006/em %	2007/em R\$	2007/em %	2008/em R\$	2008/em %
Despesas totais	184.090.486.871		213.351.584.041		257.348.178.539	
Legislativa	5.358.350.010	2,90%	5.873.788.306	2,80%	6.636.829.810	2,60%
Judiciária	481.852.230	0,30%	535.799.877	0,30%	642.765.914	0,20%
Administração	25.969.089.379	14,10%	29.149.762.493	13,70%	32.816.808.577	12,80%
Defesa Nacional	21.494.977	0,00%	15.073.612	0,00%	16.704.401	0,00%
Segurança Pública	1.207.980.682	0,70%	1.453.670.323	0,70%	1.827.991.374	0,70%
Relações Exteriores	4.425.090	0,00%	7.659.013	0,00%	5.121.621	0,00%
Assistência Social	5.594.678.080	3,00%	6.358.866.962	3,00%	7.674.920.082	3,00%
Previdência Social	8.531.317.398	4,60%	11.363.362.728	5,30%	13.589.694.479	5,30%
Saúde	40.865.707.023	22,20%	46.801.216.154	21,90%	56.609.971.404	22,00%
Trabalho	505.184.874	0,30%	664.778.519	0,30%	765.511.336	0,30%
Educação	45.569.026.531	24,80%	53.627.850.446	25,10%	64.238.148.676	25,00%
Cultura	1.886.163.794	1,00%	2.223.306.934	1,00%	2.992.173.976	1,20%
Urbanismo	20.718.834.619	11,30%	23.946.072.649	11,20%	30.748.789.993	11,90%
Habitação	1.285.709.811	0,70%	1.467.076.915	0,70%	2.324.620.791	0,90%
Saneamento	5.138.268.833	2,80%	6.050.833.351	2,80%	7.177.352.939	2,80%
Gestão Ambiental	1.339.096.498	0,70%	1.619.471.007	0,80%	2.033.440.037	0,80%
Ciência e Tecnologia	70.952.455	0,00%	66.868.457	0,00%	78.305.006	0,00%
Agricultura	1.516.746.174	0,80%	1.624.434.641	0,80%	2.085.031.311	0,80%
Organização Agrária	5.538.396	0,00%	4.285.979	0,00%	3.191.015	0,00%
Indústria	230.032.058	0,10%	269.922.513	0,10%	351.689.657	0,10%
Mineração	3.775.488	0,00%	3.400.807	0,00%	4.718.655	0,00%
Comércio e Serviços	804.703.448	0,40%	986.723.030	0,50%	1.142.600.204	0,40%
Comunicações	168.539.504	0,10%	241.140.837	0,10%	225.756.377	0,10%
Energia	730.763.656	0,40%	856.554.157	0,40%	926.430.391	0,40%
Transporte	5.792.743.472	3,10%	6.352.333.818	3,00%	8.320.193.221	3,20%
Desporto e Lazer	1.849.861.905	1,00%	2.226.013.580	1,00%	2.561.777.760	1,00%
Encargos Especiais	8.153.162.380	4,40%	9.234.749.532	4,30%	11.131.107.411	4,30%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Base FINBRA (Finanças do Brasil) e da CNM (Confederação Nacional dos Municípios).

Neste mesmo período, a Função Previdência Social cresceu de R\$ 8,5 bilhões para R\$ 13,5 bilhões aproximadamente, o que, possivelmente, decorre de inúmeros motivos, mas o principal é uma maior fiscalização do Ministério da Previdência Social, que autua constantemente os municípios por problemas no recolhimento de contribuições previdenciárias (provavelmente, muitas vezes, atribuídos a uma legislação extremamente confusa, o que acarreta gastos dispendiosos pelos municípios no pagamento de dívidas discutíveis). Outro fator pode ser a obrigatoriedade, para o recebimento de transferências voluntárias por parte da União, da Certidão Negativa de Débito para com a Previdência, fazendo com que os gestores parcelam seus débitos previdenciários sem poderem discuti-los judicialmente.

Com relação às despesas em Habitação, estas praticamente dobraram de valor entre 2006 e 2008. O fato pode ser atribuído à política nacional de habitação de interesse social, com a criação do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), o que obrigou os municípios a alocarem uma quantidade significativa de recursos para atender satisfatoriamente às demandas, neste setor, de populações de baixa renda. Já a gestão ambiental é outra Função para a qual, entre 2006 e 2008, se ampliou significativamente a despesa, sobretudo em virtude do esforço de municipalização da gestão ambiental, como parte do processo de fomento do Governo Federal, através do Ministério do Meio Ambiente, para incentivar a municipalização.

Em contrapartida, funções como Defesa Nacional e Organização Agrária apresentaram expressiva redução em sua importância entre 2006 e 2008.

A Tabela 1, retro, detalha esta análise, apresentando a relação de despesas dos municípios brasileiros por função, entre os anos de 2006 e 2008.

## 6 Ações governamentais inovadoras

Além do estudo das despesas, cabe refletir também sobre a inovação qualitativa potencial, e em termos de impacto, dos processos e empreendimentos realizados pelo município. Qual a capacidade de impacto de ações governamentais na transformação de realidades? A capacidade de impacto está ligada à inovação de uma ação governamental, em dado contexto, a qual pode

ser “muito simples” (tal como num município de grandes carências), até outra mais complexa (tal como acontece em municípios mais desenvolvidos e com redes complexas de serviços).

Assim, uma prática ou ação governamental pode ser bastante singela e simples, mas, ao mesmo tempo, ser bastante inovadora num contexto de grandes carências sociais e administrativas.

Um governo pode promover transformações, via ações inovadoras, em várias áreas da administração pública. Em relação:

- a) *a sua relação com o contexto*, definindo estratégias de relação com outros níveis, esferas e órgãos de governo, bem como com as empresas e a sociedade civil;
- b) *a sua estrutura*, definindo um desenho ou arranjo estrutural coerente e focado para a realização dos objetivos da administração, optando por formas de administração que otimizem o alcance dos objetivos, seja via administração direta, ou administração indireta, ou via administração descentralizada (como as delegações de serviços públicos e terceirizações), ou mesmo desconcentrações (que constituem estratégias de descentralização da administração direta);
- c) *a sua tecnologia*, definindo (de forma otimizada) seus processos de operação e produção (ou tecnologias de produção), bem como seus processos de gestão (tecnologias de gestão);
- d) *aos valores organizacionais* norteadores, que no caso de um governo podem ser os mesmos que os principais princípios constitucionais: da legalidade, moralidade, publicidade, transparência e eficiência, tendo, ainda, outros, como fundamento destes: justiça, ética, equidade, tratamento sem qualquer tipo ou forma discriminação;
- e) *à política*, definindo uma adequada distribuição do poder na estrutura da organização (no caso, da máquina pública), de maneira a minimizar conflitos, gerar maior grau de transparência interna e externa; fomentar a manifestação e articulação de pessoas e coletivos; e aumentar a emancipação das pessoas;
- f) *à gestão de pessoas*, definindo alternativas para aumentar a motivação, melhorar as competências (individuais, grupais e

organizacionais) e melhorar a comunicação e os relacionamentos;

- g) aos *controles*, definindo mecanismos e alternativas para que o alcance dos objetivos organizacionais seja constantemente checado e revisto, sem que ocorram distorções ou desvios.

A importância de uma prática inovadora pode ser avaliada pelas suas propriedades ou atributos, que, por sua vez, podem gerar importantes transformações no respectivo meio social.

O que são atributos ou propriedades de projetos? São qualidades próprias ou características essenciais ou especiais que os identificam. Um bem privado, tal como um microcomputador, pode ser identificado pelos seus atributos de, por exemplo, nome, marca, embalagem, qualidade, preço, cor, capacidade de processamento e outros. Um bem público, tal como uma praça, pode ser identificado ou caracterizado por atributos ou propriedades tais como nome, organização do espaço, natureza da vegetação, equipamentos disponíveis, público frequentador, nível de segurança, etc.

Os atributos de projetos, programas e atividades públicas permitem a um gestor avaliar a sua capacidade de impacto na transformação de uma realidade. Nesta perspectiva, a partir de um amplo acervo de experiências inovadoras reunidas no Programa de Gestão Pública e Cidadania (2008), coordenado pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo durante vários anos de premiação, foram identificados, genericamente, vários atributos relevantes de projetos, programas e atividades inovadoras, com potencial de transformação de realidades sociais. Mais especificamente, no amplo acervo de experiências inovadoras avaliadas, foram elencados, de forma recorrente, aspectos ou características essenciais distintivas (atributos) de valor, que são efetivos na transformação de realidades locais, de superação de carências, de solução de dificuldades, de resolução de conflitos de interesses, de promoção da economia, da saúde, da educação e outros aspectos da vida, promovendo a ampla qualidade de vida numa dada comunidade ou sociedade. Dentre os atributos, merecem ser mencionados os seguintes (Klering: Andrade, 2006):

- a) introdução de mudanças, qualitativas e quantitativas, em relação a práticas anteriores;
- b) melhoria da qualidade de vida do público-alvo;

- c) autossustentabilidade;
- d) viabilidade técnica, social, política, ecológica, gerencial, econômica e financeira;
- e) credibilidade pública;
- f) *accountability* – clareza e transparência na prestação de contas;
- g) desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades;
- h) consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil;
- i) articulação com diferentes setores sociais;
- j) articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais;
- k) articulação entre governos de mesmo nível;
- l) articulação entre governos de diferentes níveis;
- m) transferibilidade de tecnologias a diferentes públicos e contextos;
- n) ampliação do número de beneficiários;
- o) permeabilidade ao público-alvo (ou “aceitação”, fácil compreensão e reconhecimento por este público);
- p) simplificação da vida dos cidadãos;
- q) inclusão de minorias sociais;
- r) incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública;
- s) fortalecimento do poder de gerenciamento para governos; e, finalmente, em destaque,
- t) enfoque sistêmico de atuação.

Referir que um projeto considerado inovador tem por característica o enfoque sistêmico implica em se considerar que o mesmo desempenha um papel integrativo para o alcance de objetivos comuns, e no qual se aceita adotar caminhos ou opções alternativas (ao invés de lineares e únicas); considera-se o projeto em si como um sistema focado, contendo partes constitutivas e interdependentes, que, ao mesmo tempo, fazem parte de um sistema maior; são aceitas constantes prevenções, reavaliações e reajustes; e, finalmente, são enfatizadas mais perspectivas dinâmicas e integrativas, do que estáticas e pontuais.

## 7 Considerações finais

Espera-se que a estrutura, que um município monta, em termos de aparelho administrativo próprio, de entidades e de ações, venha ao en-

contro do atendimento desse amplo significado de qualidade de vida dos seus cidadãos, de forma inovadora, e com definição adequada de suas funções e respectivas despesas. Assim, os diferentes órgãos de governo da administração direta (as diferentes assessorias e secretarias de governo, gabinetes e outros), as diferentes entidades da administração indireta (fundações, autarquias, departamentos e outros), e as diferentes ações de governo (projetos, programas e atividades) devem ser organizados de forma a atender de maneira efetiva esta ampla gama de demandas e expectativas de vida dos municípios.

Destarte, o executivo (seja em municípios menores, com estruturas mais simples, ou maiores, com estruturas administrativas mais complexas) tem um importante papel de “orquestrar” sua variada estrutura administrativa direta e descentralizada, segundo uma adequada configuração, visando a promover, via transformações em seu território, uma crescente qualidade de vida dos cidadãos sob sua abrangência e responsabilidade. Precisa, assim, empreender esforços visando a aperfeiçoar as articulações das ações de áreas-meio e finalísticas de acentuada importância da administração pública, tais como as áreas da fazenda, educação, saúde, obras, agricultura, indústria, comércio e outras, com os eixos econômicos dinâmicos do município. Precisa, também, ampliar as redes de interação e cooperação da administração pública, tanto com organismos da sociedade civil local e da região, quanto com órgãos e entidades estatais de outros entes da federação, tais como as universidades, os centros e institutos de pesquisas (IBGE, IPEA, etc.), e outros.

Com uma visão mais aberta e atenta para as diferentes necessidades e expectativas dos municípios, novos direcionamentos de ações podem ser tomados, como o fortalecimento do turismo em suas diferentes expressões (turismo rural, turismo de aventura, turismo gastronômico, turismo religioso, etc.); da agricultura, da indústria, entre outras áreas capazes de dinamizar o desenvolvimento da economia local, destacadamente em termos de emprego e renda, e seus desdobramentos. Em consequência, o desenvolvimento econômico e social conduz à qualificação das demandas sociais – as pessoas desejam sempre mais e melhores bens e serviços públicos –, fato que enseja, de forma sistêmica, a ampliação e a especialização dos órgãos que

compõem a administração pública. Decorrem disso fortes limitações na capacidade gerencial, sobretudo em face das falhas nos processos de comunicação. Neste particular, o poder legislativo, com a capacidade de fluidez que sua composição e competências institucionais lhe conferem, encontra um amplo e fértil campo de atuação em cooperação com o executivo. Constitui este, então, um importante desafio rumo, principalmente, à geração de qualidade de vida e inovação na gestão pública municipal.

## Referências

- BARROS, W. P. *O município e seus agentes*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acessado em: 06 jul. 2011.
- CASTRO, J. N. *Julgamento das contas municipais*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 08 jul. 2011.
- CRETELLA Jr., J. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- CRUZ, F.; GLOCK, J. O. *Controle interno nos Municípios*. São Paulo: Atlas, 2003.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.
- FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. *A nova administração pública em ação*. Brasília: UnB/ENAP, 1999.
- FERRARI, R. M. M. N. *Controle da constitucionalidade das leis municipais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1994.
- KLERING, L. R.; ANDRADE, J.A. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, P.; PINHO, J.A. (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Lei complementar 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 07 jul. 2011.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.
- MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.
- NUSSBAUM, M. C. *Women and human development: the capabilities approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- PINHO, J. A. G.; SALDANHA, M. W. O que faz o Governo Municipal no Brasil? Realizações, Tendências

e Perspectiva. *Anais...*, XXIV ENANPAD, Florianópolis, 2000.

PORSSE, M. C. S. *A abordagem da capacitação como um modelo alternativo à nova administração pública para as ações estatais: um estudo de caso das políticas públicas dos Municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: UFRGS, 2006.

PROGRAMA DE GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008. Disponível em: <<http://www.eaesp.fgvsp.br/Ceapginterna.aspx?PagId=EOMDMKRO>>. Acesso em: 07 jul. 2011.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 08 jul. 2011.

SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIRAQUE, V. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites da Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SPINK, P. The rights approach to local public management: experiences from Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 3, p. 45-65, 2000.

TEMER, M. *Elementos de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2001.