



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**



APARECIDA INÊZ KOZLOWSKI MARMOL

**A IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO
RUMO AO ESTADO NECESSÁRIO**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

**GOIOERE
2013**

APARECIDA INÊZ KOZLOWSKI MARMOL



**A IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO
RUMO AO ESTADO NECESSÁRIO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná –UTFPR – *Campus Curitiba*.

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

Orientador: Prof. Dr. Armando Rasoto

GOIOERE

2013



TERMO DE APROVAÇÃO

A IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO RUMO AO ESTADO NECESSÁRIO

Por

Aparecida InêzKozlowskiMarmol

Esta monografia foi apresentada às. 15h00min do dia 06 de março de 2013 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Ensino de Ciências, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus de Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho:

Prof. . Dr. Armando Rasoto
UTFPR – Campus Curitiba
(orientador)

Prof^a. Dr^a. Vanessa Ishikawa Rasoto
UTFPR – Campus Curitiba

Prof^a Dr^a. Hilda Alberton de Carvalho
UTFPR – Campus Curitiba

A cada vitória o reconhecimento devido ao meu Deus,
pois só Ele é digno de toda honra, glória e louvor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela paz e tranqüilidade e pela oportunidade de estar realizando este trabalho.

Aos meus pais, pela orientação, dedicação e incentivo durante toda minha vida.

Ao meu esposo Claudécio pelo incentivo e colaboração, principalmente nos momentos de dificuldade.

Aos meus filhos Rafael e Leonardo, grandes amores e razão da minha vida.

Ao meu orientador Professor Doutor Armando Rasoto por estar disposto a me ajudar neste trabalho.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, professores da UTFPR, *Campus Curitiba*.

Aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Agradeço aos meus colegas pelas palavras amigas nas horas difíceis, pelo auxílio nos trabalhos e principalmente por estarem comigo nesta caminhada tornando-a mais fácil e agradável.

Agradeço em especial ao Ademir e a Juciele por fazer parte da minha equipe no desenvolvimento dos trabalhos.

Agradeço a Juliete, pela dedicação, espontaneidade e receptividade com que me recebeu nos momentos de muitas dúvidas e dificuldades.

Agradeço a todos os professores que passou por minha vida, principalmente a Professora Oralda a quem tenho grande admiração e gratidão.

Várias pessoas me auxiliaram neste trabalho, pois, direta ou indiretamente me fizeram crescer. A todos só posso dizer: Muito Obrigada.

"Lembra-te que defendes não interesses pessoais, mas os de teu país. Suas virtudes e teus vícios e tuas qualidades e teus defeitos influem igualmente no ânimo daqueles que representas. Teus menores erros têm sempre nefastas conseqüências" (SUN TZU, 1929-1968)

RESUMO

MARMOL, Aparecida Inêz Kozlowski. A importância da capacitação e qualificação do gestor público rumo ao Estado Necessário. 2013. 56 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Goioerê, 2013.

Esse trabalho aborda a importância da formação e qualificação do gestor público na busca da qualidade e eficiência dos serviços prestados diante da desigualdade social existente, da falta de estratégias para políticas públicas que atendam as necessidades do povo, da participação da sociedade nas definições das políticas para transformação não só das necessidades presentes, mas fomentar o futuro desejado na busca do Estado necessário. Tem como objetivos específicos identificar as leis que respaldam a atuação do gestor público, discorrer sobre as responsabilidades do gestor público diante das novas demandas sociais, apresentar a importância da qualificação para o desenvolvimento do trabalho do gestor público municipal, destacar a importância da capacitação continuada para o gestor público municipal. Para finalizar, evidencia a importância da qualificação e da capacitação continuada do gestor público municipal, no que diz respeito à responsabilidade de uma gestão pública de qualidade onde busca promover o “Estado Necessário” de acordo com que está prescrito na Constituição Federal. Para tanto, utiliza-se como metodologia a pesquisa bibliográfica a livros, artigos, normas, sítios, legislações e dissertações. Com esse estudo foi possível concluir que o gestor público deve estudar a política, pois precisa desenvolver habilidades e competência para a negociação, elaboração e implantação de políticas públicas que vise uma sociedade democrática e igualitária.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Eficiência. Administração Pública. Serviços Públicos.

ABSTRACT

MARMOL, Aparecida Inêz Kozlowski. The importance of the training and qualification of public manager towards the state needed, 2013. 56 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Goioerê, ano 2013.

This paper discusses the importance of training and qualification of the public manager in search quality and efficiency of services in the face of social inequality, lack of strategies for public policies that meet the needs of the people, society participation in policy definitions for transformation of not only current needs, but to promote the desired future state of the search required. Aims to identify the specific laws that support the performance of the public manager, discuss the responsibilities of the public manager in the face of new social demands, present the importance of qualifying for the development of the work of the municipal manager, highlight the importance of ongoing training for the municipal manager. Finally, highlights the importance of qualifications and ongoing training of municipal manager, as regards the liability of public management quality which seeks to promote the "State Requirements" according to what is prescribed in the Constitution. To do so, we use the methodology literature as the books, articles, standards, sites, laws and dissertations. With this study it was concluded that the public manager must study politics, it needs to develop skills and competence for the negotiation, preparation and implementation of public policies aimed at a democratic and egalitarian.

Keywords: Public Policy. Efficiency. Public Administration. Public Services.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ASSUNTO	11
1.2 PROBLEMATIZAÇÃO	12
1.3 JUSTIFICATIVA	12
1.4 OBJETIVO GERAL	13
1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
1.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	13
2. A IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO RUMO AO ESTADO NECESSÁRIO	15
2.1 A TRAJETÓRIA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVA BRASILEIRA	15
2.2 DEFININDO CONCEITOS	19
2.2.1 Administração Pública	19
2.2.2 Serviço Público	21
2.2.3 Políticas Públicas	21
2.3 A CHEGADA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	23
2.3.1 Consequências da reforma gerencial	25
3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	27
3.1 PRINCÍPIOS QUE REGEM O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	27
3.1.1 Princípio da Legalidade	27
3.1.2 Princípio da Impessoalidade	28
3.1.3 Princípio da Moralidade	30
3.1.4 Princípio da Publicidade	31
3.1.5 Princípio da Eficiência	32
4. A IMPORTÂNCIA DA QUALIFICAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL	34
4.1 Estado, Governo e Mercado	34
4.3 Políticas Públicas	35
4.4 Desenvolvimento e Mudanças no Estado Brasileiro	36
4.5 O Estado e os Problemas Contemporâneos	37
4.6 Planejamento Estratégico Governamental	37
4.7 Gestão Tributária	38
4.8 Plano Diretor e Gestão Urbana	39
4.9 Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública	40
4.10 Gestão Democrática	41
4.11 Elaboração e avaliação de projetos	42
4.12 Processos Administrativos	43
4.2.1 A CONSTRUÇÃO DO “ESTADO NECESSÁRIO” E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL	46
5. CONCLUSÃO	50

6. REFERÊNCIAS.....	53
----------------------------	-----------

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo ocorreram muitas mudanças, principalmente no papel do Governo e na Administração Pública brasileira. Foi implantado reformas com a finalidade de superar as dificuldades organizacionais e administrativas existentes buscando melhorias na qualidade dos serviços públicos prestados.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ASSUNTO

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar através da pesquisa teórica que sempre houve a preocupação por parte da Administração Pública em prover melhorias na prestação dos serviços públicos.

Em busca de uma Administração Pública de qualidade foi implantadas reformas com objetivo de obter eficácia, eficiência e transparência em suas funções.

Os modelos de gestão que o Brasil já teve foi o patrimonialista e o burocrático. Mas devido as grandes mudanças ocorridas ao longo do tempo em termos de acessos a informações, globalização, elevação do nível de educação de cidadania, da pressão por serviços de qualidade surge então o modelo gerencial.

É necessário fazer uma retrospectiva para entender a trajetória do Estado brasileiro nos últimos anos e analisar os avanços alcançados. Porém, as rápidas mudanças como ditas anteriormente, exige do gestor conhecimento necessário para trabalhar com planejamentos, metas, indicadores, imparcialidade e transparência, conforme argumenta (MATIAS-PEREIRA, apud MOTTA, 1991, p. 15).¹

Governar significa tomar decisões sobre alternativas de ação para a sociedade. Tais alternativas têm como base, em princípio, o interesse público expressado coletivamente, de acordo com um processo administrativo onde demandas e apoios são convertidos em normas, produtos e serviços. Resultando uma distribuição de direitos e deveres, benefícios e custos, fundamentados na autoridade.

Para isso o gestor precisa selecionar e formar sua equipe com profissionais eficientes, capazes de pesquisar, negociar, planejar, transmitir informação de forma

¹ MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea**: a ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro: Record, 1991.

compreensível para construir um entendimento mútuo, partilhar dos saberes e informações no ambiente de trabalho bem como com a sociedade.

Portanto, a modernização da administração pública só será possível mediante o desenvolvimento de conhecimentos como um processo permanente dos profissionais que irão garantir um Estado eficaz, na realização de políticas públicas necessárias para atender as demandas da sociedade em constante transformação.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

A elaboração dessa monografia foi motivada pelo seguinte problema:

Porque é importante a capacitação e a qualificação para o gestor público municipal?

Para responder a essa pergunta é necessário compreender que o município é o lugar mais próximo que presta serviço para uma determinada população, é o prefeito quem vai traçar os objetivos a serem alcançados para promover desenvolvimento econômico e social e ainda, contribuir para melhorias dos seus municípios.

Para que isso ocorra, o prefeito precisa conhecer profundamente seu município, o povo que nele vive sua região e suas demandas. Pois, só assim poderá planejar estrategicamente em busca da satisfação plena da população em geral.

1.3 JUSTIFICATIVA

Trata-se de um trabalho de revisão bibliográfica cujo objetivo é apresentar com base no referencial teórico um conjunto de dados e informações relevantes na compreensão do assunto tratado. A importância da elaboração dessa pesquisa busca também cumprir a necessidade de apresentar o trabalho de Monografia como cumprimento do componente curricular do Curso de Pós-Graduação de Gestão Pública Municipal. Outro aspecto é ampliar e aprofundar os conhecimentos adquiridos para a referida Especialização.

1.4 OBJETIVO GERAL

Evidenciar através dessa pesquisa bibliográfica a importância da qualificação e da capacitação continuada do gestor público municipal, no que diz respeito à responsabilidade de uma gestão pública de qualidade onde busca promover o “Estado Necessário” de acordo com que está prescrito na Constituição Federal.

1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar as Leis que respaldam a atuação do gestor público;
- Discorrer sobre as responsabilidades do gestor público diante das novas demandas sociais;
- Apresentar a importância da qualificação para o desenvolvimento do trabalho do gestor público municipal;
- Destacar a importância da capacitação continuada para o gestor público municipal

1.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa essencialmente bibliográfica, nas técnicas de pesquisa bibliográfico-documental a livros, artigos, normas, sítios, legislações, dissertações, teses e o amplo material relacionado ao tema em análise para sua elucidação. Destaca as teorias do Curso de Administração Pública desenvolvida por Matias-Pereira (2010), que aponta as mudanças no Estado e na Administração Pública brasileira. Contribui também, As Teorias da Administração Pública de Gelson Silva Junquillo (2010) que aborda os primórdios da Administração Pública, conhecendo suas tipologias e os contextos histórico-sociais que configuraram e tornaram possível a existência da Administração Pública em três versões importantes: a Patrimonial, a Burocrática e a Nova Gestão Pública ou Gerencial.

Utiliza-se ainda dos conteúdos ofertado nos módulos básicos da Pós Especialização em Gestão Pública Municipal em especial ao módulo Planejamento Estratégico Governamental de Renato Peixoto Dagnino, onde o autor menciona que os gestores públicos terão que seguir por muito tempo atuando no interior de um “Estado Herdado” que não se encontra preparado para atender às demandas da sociedade quanto ao desenvolvimento mais justo, economicamente igualitário e ambientalmente sustentável.

Para tanto, inicia-se o capítulo 1, com apresentação do trabalho onde faz uma retrospectiva a fim de entender a trajetória do Estado brasileiro nos últimos anos e analisar os avanços alcançados. Na seqüência será feita uma abordagem sobre os serviços prestados pelos gestores no contexto da administração pública municipal e tem como objetivo de propor instrumentos para a gestão pública de qualidade. Para elucidar a proposta será utilizada a pesquisa bibliográfica a livros, artigos, teses, sítios, normas e legislação.

No capítulo 2, trata do referencial teórico contendo a trajetória das reformas administrativas brasileira desde a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público em 1936, o reformismo com o Decreto 200/67, a Constituição Cidadã de 1988 e a Emenda Constitucional 19/98. Define ainda, os conceitos de Administração Pública, Serviço Público e Políticas Públicas. Por fim, comenta sobre a chegada da Administração Pública Gerencial e suas conseqüências.

No capítulo 3, apresenta os princípios que regem a Administração Pública segundo a Constituição Federal de 1988, onde estabelece o comportamento dos gestores públicos em conformidade com a Lei.

No capítulo 4, aproveita os conteúdos ofertados nos módulos básicos do que sustenta o tema dessa pesquisa e demonstra a importância da formação e qualificação do gestor público.

No capítulo 5, encerra com a conclusão na qual apresenta que é de extrema importância a formação e qualificação do gestor público rumo ao “Estado Necessário”.

2. A IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO RUMO AO ESTADO NECESSÁRIO

O presente estudo tem como objetivo inicial fazer uma análise das transformações políticas, sociais e econômicas ocorridas nas últimas décadas trazendo inovações em todos os campos. Porém, mais significativo no papel do Estado e nas relações deste com a sociedade. É importante ressaltar que a burocratização da Administração Pública brasileira aconteceu em um contexto histórico no qual o Brasil foi inserido na economia industrial.

2.1 A TRAJETÓRIA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

Com a aceleração industrial o Estado precisou intervir nos setores de produção e de bens e serviços. “Com essa reforma promovida pelo governo Getúlio Vargas executado por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a Administração Pública Burocrática demonstra ser uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 91).

Para Dropa (2003) era necessária a reorganização do Estado brasileiro. Para isso a geração que assumiu tinha como objetivo principal a liderança do Estado no processo de modernização econômica e social, a intervenção na produção e a criação de um ‘modelo desenvolvimentista’.

A urbanização era um elemento cada vez mais crescente, fazendo com que o Estado, nesse bojo, tivesse de agir de forma mais intervencionista como agente indutor de um novo pacto de desenvolvimento econômico e social (JUNQUILHO, 2010).

Dropa, (2010), acrescenta que o Estado Burocrático nasceu para combater o “patrimonialismo” e o “coronelismo”, no entanto dava lugar ao “clientelismo”.

Diante da nova realidade surge Vargas como um “grande coronel nacional”, “pai dos pobres” e “defensor”, preocupado em defender o povo de seus inimigos e provê-los através de uma visão paternalista, isto é, “alargou fortemente a atuação da

máquina pública, ao tornar para si todo o encargo de sustentar e impulsionar o país” (FRANÇA, 2010, p. 131).

Com o objetivo de modernizar as funções administrativas no país foi criado em 1936 o Departamento Administrativo do Serviço Público, pois “embora a Administração Pública estivesse em processo de mudança, o patrimonialismo se fazia presente no contexto político brasileiro. Dessa forma, o coronelismo abria espaço para o clientelismo e para o fisiologismo” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 92).

Sua criação foi efetivada pelo Decreto-Lei 579/38, que lhe impunha, dentre outras, a atribuição de realizar estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, a fim de determinar, com enfoque na economia e na eficiência as modificações a serem realizadas: na organização dos serviços públicos, em sua distribuição e agrupamento, nas dotações orçamentárias, nas condições e processos de trabalho, nas relações entre órgãos e com o público (OLIVEIRA, 2012).

O autor menciona ainda que, foram atribuídas ao Departamento Administrativo do Serviço Público funções de auxiliar na organização da proposta orçamentária e realizar a fiscalização de sua execução e de seleção e aperfeiçoamento de servidores públicos.

Oliveira (2012) destaca que o trabalho do Departamento Administrativo do Serviço Público era alargar um modelo de gestão coerente, baseada no rigor técnico e na impessoalidade para alcançar a eficiência administrativa. Era o primeiro passo em direção à burocratização dos serviços públicos.

Esta ação vai ao encontro dos preceitos do modelo de Administração Pública burocrática weberiana, cuja implantação era um consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país.

As vantagens da burocracia são:

Racionalidade em relação ao alcance dos objetivos da organização; precisão na definição do cargo e na operação, pelo conhecimento exato dos deveres; rapidez nas decisões, pois cada um conhece o que deve ser feito e por quem, e as ordens e papeis tramitam por meio de canais preestabelecidos; univocidade de interpretação garantida pela regulamentação específica e escrita. Contudo, a informação é discreta, uma vez que é fornecido apenas a quem deve recebê-la; uniformidade de rotinas e procedimentos que favorecem a padronização, redução de custos e de erros, pois os procedimentos são definidos por escrito; continuidade da organização por meio da substituição do pessoal que é afastado (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 55).

Apesar da importância dada ao trabalho profissional aos concursos e treinamentos, não rompeu definitivamente com o modelo patrimonial e com o coronelismo “permanecendo o clientelismo e o fisiologismo, fazendo com que o Departamento Administrativo do Serviço Público se tornasse alvo de muita resistência e fosse perdendo seu prestígio” (OLIVIERA, 2012).

Junquilha (2010 p. 124) quanto à burocratização observa que:

A burocratização não foi produzida ao acaso, mas sim atrelada a novas exigências de um país que estava passando por grandes transformações. Iniciada pelo Presidente Getúlio Vargas, teve ainda uma experiência marcante na gestão do Presidente Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1961, na qual a visão de planejamento governamental foi fortalecida por meio do conhecido e ambicioso Plano de Metas, que tinha como objetivo fazer o Brasil crescer cinquenta anos em cinco anos. Em 1961 tomou posse como Presidente do Brasil João Goulart, após renúncia de Jânio Quadros. Jango como ficou conhecido, deu início ao que foi chamado de reformas de base, propondo mudanças profundas na educação; na posse de propriedade urbana e rural. No processo eleitoral e na administração tributária.

Apesar do regime autoritário, da repressão política no Brasil e dos desmandos do autoritarismo os governos militares implantaram o que se chamou de segunda fase das reformas administrativas brasileiras. Essa iniciativa “trouxe a conjugação entre aperfeiçoamento da burocracia e certa flexibilidade da ação estatal, em busca de sua agilidade, prejudicada pelos rígidos mandamentos burocráticos” (JUNQUILHO, 2010, p. 124).

O reformismo na Administração Pública brasileira teve como alicerce os "modelos gerenciais" de mercado e foi realizado por meio do Decreto-lei nº. 200 de 1967. Fortaleceu a descentralização administrativa e representou um avanço na busca de romper com a rigidez burocrática. “O Decreto-lei 200/67 art. 13, prevê o controle pela chefia competente da execução dos programas de governo fixados para cada setor específico” (PESSOA, 2000).

Pode ser entendida como a primeira experiência de implantação da administração gerencial no país. Por meio de suas normas definidoras, executa-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista. Teve como propósito aumentar o dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Foram instituídos como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, entre outras medidas. Procurou-se, pela ampliação da administração indireta, atribuir

maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 92).

O Decreto-Lei em seu artigo 14 previa que o trabalho administrativo seria racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles, demonstrando que o custo seja evidentemente superior ao risco (BRASIL, 1967).

No artigo 6º foi estabelecido que as atividades da Administração Pública Federal obedecessem aos seguintes princípios: “planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle” (BRASIL, 1967).

No entanto, conforme Pessoa (2000), esse modelo não foi capaz de provocar alterações significativas, pois, o autoritarismo e centralismo do período ditatorial impediram na prática que tais diretrizes se realizassem.

Matias-Pereira (2010, p. 94) cita que:

Após a reforma realizada através do Decreto-Lei 200/67 foram feitas outras tentativas de modernização da Administração Pública brasileira, com objetivo de superar as deficiências do modelo burocrático tais como a criação da Secretaria de Modernização nos anos de 1970 e a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, nos anos de 1980 “[...] que tinham como objetivos a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 94).

A Constituição Cidadã em 1988 instaurou o Estado Democrático de Direito no Brasil criando mecanismos de proteção aos direitos e garantias individuais e do patrimônio público. Criou medidas e regras para coibir e punir o agente infrator e dedicou ainda, atenção especial à administração pública (DROPPA, 2003).

Matias-Pereira (2010, p. 94), relata que “após a promulgação da nova Constituição, começa ser implantados distintos instrumentos e medidas para a promoção da descentralização da ação governamental e atualização do arcabouço institucional, em especial os orientados para garantir os direitos do cidadão”.

Foi nesse momento que foi instaurado o processo de municipalização da gestão pública, conferindo maiores poderes aos municípios; ocorreu a criação dos Conselhos Municipais, educação, saúde ambiental, ampliação da participação da sociedade na resolução de assuntos comunitários, aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Defesa do Consumidor e Estatuto do Idoso (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 94).

Porém, segundo o mesmo autor houve um atraso burocrático, acompanhado pelo desprestígio da Administração Pública brasileira. Pois, com o chegada da Constituição Brasileira em 1988 retirou a autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, bem como impôs a obrigatoriedade de regime jurídico único para servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios. Eliminou, também, da administração indireta a sua flexibilidade operacional, na medida em que atribuiu às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

Em 1998, a Constituição Federal de 1988 ganhou a Emenda Constitucional nº 19/98, que de acordo com Dropa (2003) foi a mais intensa, pois envolveu um grande número de dispositivos constitucionais, além de alterar o interior da Administração Pública brasileira, escapando do padrão originariamente imaginado pelo constituinte originário e seguindo para a adoção de um modelo de administração mais moderno, liberal, com aparentes especialidades do padrão que gere a iniciativa privada.

A Emenda Constitucional 19/98 reformulou o § 3º do Artigo 37 da Constituição Federal, permitindo a formulação de uma lei para disciplinar as formas de participação do usuário na Administração Pública Direta e Indireta, no que diz respeito a reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, aquisição de informações e possibilidade de representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na Administração Pública (OLIVEIRA, 2012).

2.2 DEFININDO CONCEITOS

Para melhor compreensão do trabalho, fazem-se as definições a seguir:

2.2.1 Administração Pública

A Administração Pública se divide em direta e indireta. Pode ainda ser administração direta e centralizada e administração indireta e descentralizada como

são os casos das autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundação pública (BRASIL, 1988).

Definir Administração Pública não é fácil, dada a sua amplitude e complexidade. Há uma visão equivocada de Governo e Administração Pública, embora ambos interagissem possuem significados distintos. De acordo com o exposto Matias-Pereira (2010, apud Meirelles 2002, p. 64):

Comparativamente, podemos dizer que 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 se dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros e de conveniência e oportunidades administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria.

A expressão Administração Pública é definido por Matias-Pereira (2010, p. 177) “num sentido amplo é o sistema de governo é todo conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de humana, que determinam: (a) como se distribui e se exerce a autoridade política; (b) como se atendem aos interesses públicos”.

Matias-Pereira conceitua Administração Pública como:

Conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.62).

É importante ainda definir o conceito de governo, que embora caminhe junto com o de Administração Pública, não pode ser confundido com este, assim Matias-Pereira (apud Meirelles, 2002 p. 63) ²destaca:

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

Governo significa conduzir politicamente os negócios públicos, é uma expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. O governo atua mediante atos de soberania na condução dos negócios públicos.

Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Administração Pública é, pois, todo aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo competência do órgão e de seus agentes.

2.2.2 Serviço Público

Em distinção à Administração Pública, temos o conceito de serviço público: “é todo serviço prestado pela Administração Pública ou por seus delegados, sob normas e controle estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado” (JUNQUILHO, apud MEIRELES, 2004).

Para Matias-Pereira (apud Di Pietro (2002) ³o “serviço público se define como atividade material atribuída por lei ao Estado, que a exerce diretamente ou a delega a outrem, com o objetivo de satisfazer necessidades coletivas, regida total ou parcialmente pelo regime do Direito Público”.

Matias-Pereira (apud Bandeira de Mello, 2003), ⁴por sua vez, sustenta que serviço público é o oferecimento pelo Estado, ou por quem este designar, de utilidade ou comodidade destinada à satisfação da coletividade em geral.

2.2.3 Políticas Públicas

Aos poucos, com inovação e implantação de discussões, vão se desenvolvendo certas visões entre membros do governo, os parlamentares e outros

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

atores. “Vão sendo feitas transações entre eles e são estabelecidas negociações para atender às exigências, porém sem provocar novos conflitos com outros atores sociais”. Isto é política, ou seja: politics (RUA, 2009, p. 19).

Já policy é utilizado para aludir à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a sociedade, movimentando interesses e conflitos. “Em outras palavras, policy significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo de política” (RUA, 2009, p. 19).

Segundo a mesma autora as sociedades contemporâneas têm, como principal especialidade, a distinção social. Isto quer dizer que seus elementos não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e repetidamente envolva conflito: de opinião, de interesses e de valores. Porém, para que a coletividade possa resistir e prosperar, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Para isto, existem apenas dois meios: “a coerção pura e simples e a política. A coerção consiste na ação de reprimir, refrear. Porém o custo é muito elevado e seu uso é desgastante para quem aplica” (RUA, 2009, p. 16).

Resta, então, a política. Seja para arquitetar os consensos, seja para dominar os conflitos. Cabe indagar então o que é política. “É possível estabelecer que política consista no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 2009, p. 17).

Matias-Pereira (2010, p. 78) acrescenta que:

As organizações públicas são responsáveis pela prestação de serviços para a sociedade, podem ser aceitas como sistemas complexos, interdependentes e dinâmicos. Atuam e interagem no seu ambiente, de forma ininterrupta e de maneira coerente, por meio de pessoas e tecnologias, trocas de informações e das estruturas organizacionais. Buscam, no cumprimento de suas atividades, alcançar o melhor desempenho possível e, assim, atender de maneira efetiva e com qualidade as demandas da população.

Rua (2009, p. 20) faz uma análise do assunto e descreve que as políticas públicas (policies), são outputs, resultantes das atividades políticas (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para executar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas.

2.3 A CHEGADA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

No século XX, quando o Estado passa a ser democrático e tem o compromisso de prover o bem comum, por meio do atendimento adequado das crescentes demandas da população, incide expressiva ampliação das suas funções nos campos socioeconômicos e políticos. O aumento dessas pressões e a incapacidade do Estado Burocrático em atendê-las de maneira satisfatória colocam em cheque o Estado Burocrático. “Tem-se, portanto, início o processo de transformações, com a introdução das reformas da gestão pública, que busca transformar o modelo de Estado burocrático em Estado gerencial” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 114).

No Brasil, ao iniciar seu governo Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sendo nomeado como ministro o professor Bresser-Pereira, que se torna o autor e defensor de um processo mais amplo de reestruturação do Estado, incluindo nela reformas de cunho administrativo, previdenciário e político denominado de Administração Pública Gerencial (JUNQUILHO, 2010, p. 138).

Matias-Pereira (2010, p. 100) ressalta que:

A Administração Pública gerencial surgiu para adequar o Estado às novas mudanças que ocorreram durante o século XX. Inspirada em bem sucedidos modelos de administração privada, a administração gerencial veio com a missão de enfrentar a crise fiscal dos Estados, advinda dos incontáveis serviços que estes prestavam a má alocação de receitas cada vez mais escassas. Portanto a Administração Pública gerencial surgiu para reduzir os custos e tornar a Administração Pública mais eficiente, além de ser um instrumento para combater as mazelas e penetração da corrupção que a burocracia ocasionara.

Dentre seus objetivos principais constavam, de acordo com Junquillo, (2010, p. 140).

Modernizar e aumentar a eficiência dos governos da União, dos Estados e dos Municípios, bem como colaborar para o ajuste fiscal destes, sugerindo diminuição de funcionários, a fixação de tetos de remuneração para servidores públicos e mudanças nas regras inerentes à aposentadoria e à previdência.

Junquillo (2010, p. 140) acrescenta ainda que no ponto de vista da reforma gerencial o papel do Estado contrapondo-se ao modelo do Estado Social Burocrático, seria o do Estado Social Liberal, ou seja, um Estado protetor dos direitos sociais, promotor e não agente econômico do desenvolvimento, capaz de realizar serviços sociais por meio de estruturas organizacionais flexíveis públicas, porém não estatais. Iniciou, assim, a transição da Administração Pública Burocrática para Gerencial, ancorada em três dimensões básicas, as quais seguem:

a institucional-legal, compreendendo o papel do Estado e seus aspectos legais;
a cultura, em que há a transformação de valores burocráticos para os valores gerenciais; e
a gerencial, por meio da qual se pretendia tornar o serviço público mais eficiente e de qualidade para a população.

Matias-Pereira (2010, p. 115) apresenta medidas orientadoras da Administração Gerencial, as quais seguem:

A Administração Pública gerencial é orientada para o cidadão, voltada para o consumidor, e se concentra nas necessidades e perspectivas desse consumidor, o cliente-cidadão. No gerencialismo, o administrador público

preocupa-se em oferecer serviços, e não em gerir programas; visa atender ao cidadão e não às necessidades da burocracia;

A Administração Pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas;

A Administração Pública gerencial parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, e sim outros meios, como indicadores de desempenho e controle de resultados;

A Administração Pública a confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas;

A Administração Pública gerencial prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para escalões inferiores;

A Administração Pública gerencial preza os princípios de confiança e descentralização da decisão exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estrutura, descentralização de funções e incentivos à criatividade.

2.3.1 Conseqüências da reforma gerencial

Em 1999 o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado foi extinto, sendo transferidas suas atribuições para a Secretaria de Gestão vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. “Esta continuou na mesma linha da reforma gerencial e desenvolveu o Programa Nacional de Desburocratização, o Programa de Valorização do Servidor, o Programa de Gestão Pública Empreendedora e o Programa de Qualidade nos Serviços Públicos” (JUNQUILHO 2010, p. 151).

Matias-Pereira (2010, p. 120) argumenta que nas três dimensões, a reforma gerencial avançou de maneira adequada nos níveis institucional e cultural. “O objetivo da Administração Pública gerencial se efetivou e suas principais instituições para implantação foram aprovadas pelo Congresso Nacional. O grande desafio da reforma reside na efetivação da gestão”.

O autor acima citado (2010, p. 120) faz a seguinte análise:

Com o Orçamento e Gestão atribuída ao Ministério do Planejamento, essa mudança alterou a forma de implantação da reforma gerencial, que passou a usar como instrumento básico o Orçamento anual da República, e, em particular, o Plano Plurianual (PPA). Buscou-se, assim, o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no âmbito federal e a progressiva descentralização vertical, nos âmbitos estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura. Dessa forma pretende-se reforçar a

governança e superar a rigidez e ineficiência da máquina administrativa na implantação de políticas públicas

No período dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a reforma gerencial foi largamente pesquisada e cuidadosamente divulgada em legislações específicas. Porém, relativo à proposta das agências, as executivas não tiveram muito êxito.

O governo do Presidente Lula aproveitou alguns princípios da proposta gerencial, como a qualidade nos serviços públicos, os contratos de gestão, as agências reguladoras, mas tirou de destaque a publicitação.

Na educação uma vez de se falar em extinção de universidades e escolas técnicas, que teriam suas funções assumidas por Organizações Sociais (OS), o ocorreu foi a criação de novas universidades e escolas profissionalizantes com status de ensino superior e contratação de quadros de pessoas pelo Regime Único Estatutário (JUNQUILHO 2010, p. 151-152).

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo tem por finalidade identificar os princípios próprios da Administração Pública que são a legalidade, impessoalidade, moralidade publicidade e eficiência. A função desses é controlar as atividades administrativas do gestor público.

3.1 PRINCÍPIOS QUE REGEM O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Segundo Mascarenhas (2010) princípio vem do latim “principium” e tem vários significados no ordenamento jurídico. São regras que devem ser seguidas pelos aplicadores da lei. Dar unidade e coerência ao Direito Administrativo, controlando as atividades administrativas de todos os entes que integram a federação brasileira: a Administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal, Municípios. As Autarquias, Fundações Públicas, Agências reguladoras e executivas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista também estão submetidas a esses princípios.

A Constituição Federal de 1988, Carta Magna Brasileira também estabelece o comportamento dos gestores em conformidade com os princípios constitucionais da administração pública (Artigo 37), a saber: “princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência” (BRASIL, 1988).

3.1.1 Princípio da Legalidade

O Princípio da legalidade submete o Estado à lei, pois, na Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza. Tem como objetivo combater o poder arbitrário do Estado protegendo os abusos dos agentes administrativos. Os conflitos devem ser resolvidos pela lei e não através da força. É para beneficiar os interesses da coletividade como um todo e evitar que os agentes

públicos, ajam com liberdade sem seguir as normas especificadas em lei desviando-se do interesse coletivo (MASCARENHAS, 2010).

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da legalidade no inciso II do artigo 5º destacando:

Art. 5º- “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”:

II – “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”.

3.1.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade visa à neutralidade das atividades administrativas no regime político. A administração não deve exercer atividade de interesse pessoal ou de terceiros e sim voltadas para o interesse público. Este princípio veda a realização de atos administrativos desvinculados do interesse público, que visa atender interesse pessoal ou privados para proteger alguém ou prejudicar os agentes públicos, o que caracteriza desvio de finalidade e compromete a validade de tais atos (MASCARENHAS, 2010).

A Constituição Federal dá previsões expressas da adoção do princípio da impessoalidade: a investidura em cargos públicos, concursos públicos e processo de licitação.

Art. 37 [...]

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como os estrangeiros, na forma da lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público dependa da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas de títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

III – o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez por igual período;

IV – durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de prova ou de prova de títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo de emprego, na carreira;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Agride o princípio da impessoalidade, o uso da máquina administrativa na promoção pessoal ou política do administrador, transformando a atividade administrativa em personalizada à imagem deste ou do partido que ele representa, este caso está no art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal, e no parágrafo 6º, está à responsabilidade para com terceiro é sempre da Administração (BRASIL, 1988).

Art. 37 [...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

O Art. 100 da Constituição Federal refere-se aos precatórios judiciais; o dispositivo proíbe a designação de pessoas ou de casos nas dotações orçamentárias e nos critérios abertos para esse fim.

Art. 100 - À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

No caso das licitações, o princípio da impessoalidade também faz referências, no art. 175 da Constituição Federal:

Art. 175 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

O princípio da impessoalidade assegura não apenas que pessoas recebam tratamento particularizado em razão de suas condições específicas, mas também, veda a adoção de comportamento administrativo motivado pelo partidarismo. Este princípio assegura que a entidade estatal realize os fins a que se destina como previsto no Direito (MASCARENHAS, 2010).

Segundo o mesmo autor o princípio da impessoalidade é dever do Estado e direito do cidadão. Este princípio não se dirige apenas ao administrador público, mas também ao legislador.

3.1.3 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade significa que, o administrador tem que ter um comportamento ético, jurídico adequado e seu objetivo está associado à honestidade e a boa fé. “Veda condutas eticamente inaceitáveis e transgressoras do senso moral da sociedade, a ponto de não comportarem condescendência. A moralidade administrativa abrange padrões objetivos de condutas exigíveis do administrador público, independentemente, da legalidade e das efetivas intenções dos agentes públicos” (MASCARENHAS, 2010).

O autor discorre que nos princípios da legalidade e da boa fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lealdade, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, contaminado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

A inclusão do princípio da moralidade no art. 37 da Constituição Federal de 1988 faz o administrador público cumprir os estritos termos da lei. Seus atos têm que estar adequados à moralidade administrativa, e se não for assim, serão considerados imorais e inválidos para todos os fins de direito (BRASIL, 1988).

3.1.4 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade significa que, qualquer cidadão pode se dirigir ao Poder Público e requerer cópias e certidões de atos e contratos e o mesmo deve agir com a maior transparência possível, tornar claro e compreensível ao público. Visa à transparência das atividades públicas, no qual os administrados possam ter conhecimento do que os administradores estão fazendo (MASCARENHAS, 2010).

Mascarenhas (2010) discorre que o princípio da publicidade é a visibilidade da gestão pública como fator de legitimidade. Proporciona consenso, adesão, fiscalização, controle, democratização, aproximação entre Estado e indivíduo, fazendo corresponder políticas oficiais e demandas sociais, eficiência, reformulação das relações entre administrador e administrado, orientação social, educação, informação, devido processo legal e garantia do bom funcionamento estatal e dos direitos dos administrados e, principalmente, instrumento de verificação de princípios como legalidade, moralidade, proporcionalidade, imparcialidade, impessoalidade e outros. É a ampliação da transparência, com intuito de romper com o segredo, tornando a gestão pública em público, onde toda a coletividade participa dos atos da Administração Pública.

Mascarenhas (2010) relata que a Carta Magna refere-se expressamente a publicidade, ora como princípio, ora como bem jurídico, em diversas passagens: Art. 5º, inciso IX – a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

A constituição é explícita, mas de forma indireta, em enunciar o princípio geral de que "todos os atos deverão ser públicos", condicionando severamente as exceções, sempre em lei expressa, aos casos de possível afronta ao direito de privacidade (protegido no mesmo artigo, inciso X) ou interesse social (o interesse social prevalece sobre o individual, pelo princípio da solidariedade).

Art. 5º, X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

3.1.5 Princípio da Eficiência

Princípio da eficiência significa que, toda ação administrativa tem que ser de bom atendimento, rapidez, urbanidade, segurança, transparente, neutro e sem burocracia, sempre visando à qualidade, aproveitando os recursos disponíveis, evitando os desperdícios e garantindo maior rentabilidade social. Deve ser entendida como medida eficaz no intuito de solucionar as necessidades da coletividade (MASCARENHAS, 2010).

O autor sugere que podemos definir o bom administrador como aquele seguidor da moral administrativa, eficiência, justiça e racionalidade, ou seja, englobaria outros princípios. A necessidade da eficiência no serviço público prende-se às variedades destes e das exigências políticas, culturais e sociais de cada região e em face do momento a ser vivenciado pelos cidadãos.

O administrador público deve desempenhar com afinco as atribuições do seu cargo ou função, posto que fosse inadmissível compreender a desídia, a negligência de tal desempenho, sujeitando o referido servidor às sanções administrativas, civis e penais. Conforme o caso está sujeito às punições por crimes de responsabilidade nos termos do art. 85 da Constituição da República que dispõe sobre essas infrações, quando cometidas pelo Presidente da República, Governador do Estado e outros agentes públicos (MASCARENHAS, 2010).

Apesar de a Constituição Federal ter dado destaque para o exercício do gestor público ainda temos os escândalos anunciados na mídia referente a desvios, rombos e má qualidade nos serviços prestados pela Administração Pública nas três esferas de governo, verdadeira falta de honestidade e respeito com o cidadão que depositou toda confiança quando elegeu seus representantes.

No período de campanha eleitoral os candidatos utilizam-se de promessas passando a idéia de que é capaz de resolver as dificuldades que o povo normalmente está precisando naquele momento e quando eleitos cumprem algumas ações imediatas e não implantam ações a longo prazo que deveriam ser as políticas realmente eficazes e transformadoras.

Infelizmente o povo continua no prejuízo, mesmo com os princípios adotados na Constituição. A população é submissa. Ficam para as elites as principais lideranças. O sistema político é que define, manda e desmanda no interesse da

população que não têm preparo, é frágil e dependente, acha que não tem condições de formular suas reivindicações sendo subestimados e ignorados pela classe política.

4. A IMPORTÂNCIA DA QUALIFICAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL

Neste capítulo aproveita-se dos conteúdos ofertados nos módulos básicos da Pós Especialização em Gestão Pública Municipal que sustenta o tema dessa pesquisa e demonstra a importância da formação e qualificação do gestor público frente às demandas existentes e geradas, e que, a capacidade administrativa no plano local é de extrema importância, pois, o poder municipal é a ponta do Estado que fica mais próximo da população.

4.1 Estado, Governo e Mercado

Coelho (2009) afirma que o gestor público precisa ter o domínio de conceitos-chave que envolve as discussões entre Estado, governo e mercado, pois é necessário conhecer e identificar as teorias para ter melhores condições de entender o raciocínio dos seus inúmeros interlocutores e tomar decisões esclarecidas e orientadas pelo seu próprio discernimento.

O autor menciona ainda que:

Sem o conhecimento da experiência acumulada, seria difícil ao gestor público compreender por que o setor público brasileiro é como é, entender os lentos, mas contínuos, processos de mudança que se operam nas relações entre Estado, governo e mercado – que têm impacto direto no funcionamento da Administração Pública – e posicionar-se frente a questões que envolvem conflito tomando decisões esclarecidas conforme o interesse público (COELHO, 2009, p. 10).

A informação é importante para identificar sua clientela, as demandas que lhe são feitas, os desafios que são recomendados para que a tomada de decisão seja ciente e livremente, pois o campo é muito sujeito a influências ideológicas que nem sempre é a mais sensata. “Sem a análise histórica e comparativa, não seria possível ao gestor público brasileiro compreender adequadamente a realidade contemporânea e tomar decisões conseqüentes e orientadas para o futuro nos planos local, regional ou nacional” (COELHO, 2009, p. 10)

Ao referir-se ao assunto Coelho (2009, p. 9) diz que: “uma das questões mais importantes para o gestor público é a relação que ele, como agentes investidos do poder do Estado estabelecerá com o setor privado no exercício de sua função”.

O gestor público não precisa conhecer os Direitos Constitucional e Administrativo aprofundado, para isso terá sua equipe competente, porém, precisa conhecer os seus princípios gerais. Pois, sem domínio, poderá cometer ilegalidade e ter seus atos questionados pelo tribunal de contas. Os princípios que regem o funcionamento da Administração Pública orientam suas relações com o setor privado e disciplinam a ação dos servidores em todas as esferas de governo (COELHO, 2009, p. 09).

Em todas as funções se faz necessário conhecer o passado e a política da empresa na qual trabalhamos. Mas, para o gestor público isso é imprescindível, pois, quando verificar todo o passado e o contexto em que cada decisão foi tomada, fazer uma análise enfatizando o que deu certo e o poderia ter sido melhor, ajudará na tomada de decisão atual.

4.3 Políticas Públicas

De acordo com Rua (2009, p. 37) “a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político”.

A autora continua enfatizando que a correta compreensão do ciclo de políticas pode ser de grande valia para o gestor, favorecendo seu entendimento correto do processo de políticas públicas e auxiliando-o a refletir com clareza sobre como mediante que instrumentos as políticas poderão ser aperfeiçoadas.

Dessa maneira, a autora ressalta:

Podem-se analisar os processos políticos administrativos, as estratégias definidas e o comportamento dos atores envolvidos, formando assim, um ciclo de políticas. Nesse caso, as etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e atividades de etapas distintas podem

ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas (RUA, 2009 p. 37).

Matias-Pereira (2010, p. 69) discorre que a capacidade política de governar, ou seja, a governabilidade “é resultante da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, e a governança, por sua vez, decorre da capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, do governo de realizar políticas”.

O autor evidencia que a principal diferença entre governabilidade e governança está na maneira como a legitimidade das ações dos governos é entendida. No conceito de governabilidade, a legitimidade é proveniente da capacidade do governo de identificar as necessidades sociais e prover políticas públicas que produzam resultados. Na governança uma parcela de sua legitimidade advém de como ela se concretiza, ou seja, da capacidade de ação do Estado junto com grupos específicos da população que participam da elaboração e execução de uma política pública, sendo assim, ela tem mais possibilidade de obter sucesso nos seus objetivos.

Desenvolver políticas que venham satisfazer a população de forma inovadora e transformadora é a correta governança, pois, não basta produzir as políticas sem saber se é aquilo que a população necessita. Isso se faz de maneira participativa.

4.4 Desenvolvimento e Mudanças no Estado Brasileiro

Leite (2009, p. 9), considera que o conhecimento da mecânica de transformação do Estado brasileiro, desde a Proclamação da República até os dias de hoje, é fundamental para que o gestor público entenda a atual estrutura vigente, e diferenciam seus pontos fortes e suas limitações. Permite a identificação de um processo cumulativo de mudanças que teve início na metade do século XX.

O autor destaca que toda a ação do gestor em benefício dos cidadãos deve ser baseada em fatos importantes que ocorreram no passado. Fatos esses que o gestor precisa conhecer para compreender a implantação do atual Estado de Direito, a evolução dos indicadores sociais, estabilidade monetária, universalização das

políticas públicas, consolidação da democracia de massas, previsibilidade do arcabouço legal e fortalecimento do ambiente de negócios.

O gestor precisa saber como o Estado é constituído e como foi desde sua criação. Essa retrospectiva é fundamental para o gestor analisar as tomadas de decisão dentro do que a Lei determina.

4.5 O Estado e os Problemas Contemporâneos

É um assunto que merece consideração e faz com que o gestor questione o seguinte: Qual o papel que o Estado pode e deve desempenhar na promoção de soluções para os problemas da sociedade brasileira contemporânea?

Diante do questionamento, Santos (2009, p. 9) lembra que o Brasil como um país periférico, a redução da pobreza e das desigualdades sociais é crucial para o aprofundamento da democracia e para realização da coesão social. Cabe aos gestores públicos analisar os erros e acertos na busca dos objetivos, analisar e criticar e, sobretudo, reinventar caminhos.

O que se quer para o Brasil, no entanto, é um Estado diferente daquele que já tivemos em outros tempos, que se caracterizou, muitas vezes pelo autoritarismo, pela ineficácia e pela corrupção. Neste sentido, Santos (2009, p. 10) diz que se pretende hoje aos brasileiros é a construção de um novo Estado.

Portanto, o gestor público precisa conhecer as principais discussões teóricas que são travadas na atualidade acerca da questão social e de sua abordagem pelo Estado. Bem como, discutir os principais problemas que afetam a sociedade brasileira e que requerem políticas públicas eficazes para seu equacionamento (SANTOS, 2009, p. 10).

Diante da situação atual o gestor precisa se atualizar procurando inovar com políticas públicas de qualidade e direcionadas.

4.6 Planejamento Estratégico Governamental

Dagnino (2009, p. 11) explana que os gestores públicos brasileiros, atores centrais do espaço onde ocorre o Planejamento Estratégico Governamental terão dificuldade para implantar políticas que visem às demandas sociais que há muito tempo foram desprezadas. O “Estado Herdado” que não se encontra preparado pra atender às demandas da sociedade quanto a um estilo alternativo de desenvolvimento mais justo, economicamente igualitário e ambientalmente sustentável.

Ao mesmo tempo, os gestores públicos terão de transformar o “Estado Herdado” no sentido da criação do “Estado Necessário”, entendido como um Estado capaz de implantar outro modelo de Estado não apenas em atender às demandas presentes, mas para incluir na agenda políticas públicas inovadoras (DAGNINO, 2009).

O Planejamento Estratégico Governamental é um dos pilares para que o gestor público dotado de capacidade possa atender as demandas da maioria da população. Diante dessas necessidades o Planejamento Estratégico Governamental assume papel importante a partir da definição "do que são problemas e o que são soluções, o que são causas e o que são efeitos, o que são riscos e o que são oportunidades" (DAGNINO, 2009, p.43)

Entende-se que o Planejamento Estratégico Governamental é:

[...] um dos instrumentos através dos quais novas inter-relações, sobre determinações, pontos críticos para a implementação de políticas etc. terão de ser identificados, definidos e processados. Só assim os novos problemas poderão ser equacionados mediante políticas específicas; por exemplo, através de redes de poder locais, com a alocação de recursos sendo decidida localmente (DAGNINO, 2009, p. 44).

Desse modo, pode-se dizer que o Planejamento Estratégico Governamental para estar a serviço da transformação do "Estado Herdado" em "Estado Necessário" deve beneficiar os interesses da maioria da população não só no atendimento às suas demandas desprezadas e renegadas pelo estado burocrático e autoritário, mas como fomento e cooperação à ocorrência de outras demandas.

4.7 Gestão Tributária

Abrantes (2010, p. 9), relata que no Brasil, o pouco conhecimento da realidade tributária e, mais ainda de sua administração e gestão é bem mais acentuado no caso dos municípios. Pode-se observar que muitos ainda discutem que as prefeituras dependem exclusiva ou basicamente de transferências repassadas pelas esferas superiores. No entanto, após a Constituição Federal de 1988, houve um forte incremento de arrecadação municipal. Pois reconhece o grande potencial de geração de receita própria pelos municípios.

Dentro do ordenamento jurídico tributário o que não pode fugir ao gestor tributário é o conhecimento da Constituição Federal e do Código Tributário. A Constituição, por ser base do ordenamento jurídico brasileiro, compreendendo regras que não pode desrespeitar. O Código, por dispor sobre o Sistema Tributário Nacional e instituir normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (ABRANTES, 2010).

Entende-se que é importante o conhecimento da gestão tributária dos municípios pelo gestor público na busca pelas respostas das seguintes questões: o porquê da tributação, para onde vão os tributos, como é elaborado um orçamento público?

Para isso, mais uma vez o conhecimento do gestor se faz necessário, pois, o gestor precisa reconhecer o potencial e a realidade tributária do seu município.

4.8 Plano Diretor e Gestão Urbana

Pinheiro (2010) propõe um olhar sobre todas as cidades com a finalidade de observar suas diferenças e semelhanças que caracteriza o modelo de urbanização brasileiro. Propõe um segundo olhar sobre o interior de cada uma delas para entender as causas de seus problemas mais visíveis e que se agravam a cada ano: a insegurança e a violência, a degradação ambiental, os engarrafamentos e, principalmente, a profunda desigualdade social que forma guetos de riqueza e pobreza no seu território e faz uma indagação faltou planejamento ou faltou gestão?

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu o poder local, exigiu mudanças profundas nos Estados e nos municípios para se adaptarem às novas funções, “introduziu o capítulo da Política Urbana, regulamentado em 2001 pelo Estatuto da

Cidade que delega ao município a competência pela política de desenvolvimento e expansão urbana com a finalidade que os gestores pensam no interesse coletivo, sobrepondo aos interesses privados, individual ou de grupos”(PINHEIRO, 2010, p. 10).

Nesse sentido a autora destaca:

Os municípios viram-se frente ao desafio de elaborar ou implementar seu Plano Diretor, muitas vezes sem ter quadros qualificados e sem capacidade técnica e administrativa para fazê-lo. Estamos vivendo um novo momento em que é preciso reaprender a planejar para romper com a forma injusta e insustentável de fazer cidades no Brasil. Sabemos que é um grande desafio pela complexidade do tema, pela fragilidade das nossas administrações, pelos interesses de toda ordem que incidem sobre a terra urbana e sobre os investimentos públicos (PINHEIRO, 2010, p. 10).

É nessa discussão que a autora fortalece a importância do conhecimento para o gestor na busca de compreender a realidade do seu município entender a lógica social e política de produção dos espaços urbanos, analisar seus problemas e suas demandas estruturais, para que possa intervir positivamente na realidade.

4.9 Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública

Jannuzzi (2009) amplia a discussão sobre o tema deste trabalho onde destaca a atualização do gestor para compreender melhor o debate atual sobre desemprego, pobreza, desenvolvimento econômico local, impactos ambientais ou que precise formular e executar programas, projetos e ações nessas áreas necessita entender mais profundamente o que são os Indicadores Socioeconômicos, para que servem como são construídos e como podem ser usados na elaboração de diagnósticos e em outras atividades do Planejamento Governamental e da Gestão Pública.

Para justificar a demanda de recursos para um determinado projeto social a ser encaminhado a alguma solicitação ao governo ou agência de auxílio, para sustentar tecnicamente a importância dos programas especificados nos “Planos Plurianuais ou para monitorar periodicamente os efeitos da ação governamental é

necessário que o gestor público utiliza-se dos indicadores sociais” (JANNUZZI, 2009, p. 9).

A utilização dos indicadores é cada vez mais comum. “Indicador como taxa de mortalidade infantil, proporção de pobres, nível de atividade industrial, índice de preços ao consumidor ou Índice de Desenvolvimento Humano, aparecem com regularidade nos jornais, na mídia eletrônica, nos debates acadêmicos, nos fóruns de discussão técnico política e nas propostas de projetos encaminhadas aos Ministérios, Secretarias Estaduais e Prefeituras” (JANNUZZI, 2009, p.9).

Para o gestor ter um banco de dados atualizado e saber buscar informações se faz necessário na ampliação e fortalecimento das políticas de melhorias do seu município e o monitoramento das existentes.

4.10 Gestão Democrática

O aperfeiçoamento da Democracia em nosso país supõe a boa prática, tanto das técnicas como do trato democrático na esfera do município, lugar do nosso dia a dia, e, portanto, do efetivo exercício da cidadania por todos nós.

Salles (2010, p. 9) ressalta que “a Democracia está ainda em processo de consolidação no País, desafiando nosso passado autoritário e mazelas como o mandonismo local, o clientelismo, o populismo”.

A autora faz explica que é importante que o gestor público compreenda como deve ser a prática da atuação na gestão municipal, se quiser que a cidade seja um lugar para todos que nela vive. Para tanto precisa compreender a importância da participação social na gestão do município, pois a representação dos cidadãos, por meio da Câmara de Vereadores, é muito importante, mas não suficiente para que de fato se concretize a Democracia no âmbito local. Analisar como essa participação pode e deve ser articulada com o planejamento, sobretudo do orçamento, e com os organismos de controle oficial, o Ministério Público e o Tribunal de Contas (SALLES, 2010, p. 9).

A participação da sociedade no levantamento das necessidades para cada comunidade se faz necessário, porém, na realidade ainda é muito tímida. Como o povo pensa que não sabe como realizar, não participa, não tem nenhum

representante, deixa a tomada de decisão para quem está no poder que nem sempre é acertada.

4.11 Elaboração e avaliação de projetos

Granja (2010, p. 10) lembra que houve, nos últimos tempos, “gradativas transformações dos papéis dos entes da Federação: os municípios, os Estados, a União e o Distrito Federal, que passaram a assumir novas funções e a lidar com situações inéditas e muitas vezes complexas”. Um exemplo dessas novas funções é a prestação de serviços de assistência social, que vem sendo realizadas por meio de entidades sociais, como creches, casas para idosos, serviços para pessoas portadoras de condições especiais, assim como a implantação e a implementação de políticas públicas, sejam na área da saúde, da educação, da segurança e da habitação.

A autora explica que o processo de governar é complexo e exige cada vez mais a compreensão de várias ferramentas que podem ser usadas pela gestão municipal. “Para lidar com esse novo cenário de transformações que vem se desenrolando desde 1990, quando a gestão pública passou por inúmeros debates, promovendo um repensarmos e uma gradativa incorporação de novas ferramentas para governar, especialmente a gestão municipal, recebeu novas atribuições” (GRANJA 2010, p. 10).

Segundo a mesma autora, para o Poder Público Municipal, que não está preparado para enfrentar a complexidade de seus problemas de gestão, é necessário também o investimento em capacitação de seu gestor que, de posse de adequadas ferramentas, pode potencializar sua capacidade de contribuição e intervenção na gestão local.

Em decorrência dessas necessidades da gestão pública, os projetos são necessários para que os gestores possam alcançar as mudanças de situações indesejáveis, ou seja, problemas que as cidades têm dentro de sua respectiva administração. “Então, quando o gestor municipal faz essa leitura da realidade local, seu papel é de extrema importância como ator (ou gestor municipal) que colabora

com o processo de governar e com a melhoria de sua cidade, e também como cidadão que reside naquele município” (GRANJA, 2010, p. 10).

Nesta perspectiva a autora analisa a necessidade do aprender na vida do gestor público, pois no processo de governar, o gestor municipal precisa entender como o projeto se encaixa dentro do planejamento estratégico municipal. Ou seja, o planejamento estratégico apontará uma série de necessidades que o município poderá realizar para melhor atender seus cidadãos.

Granja (2010, p. 10) apresenta o planejamento estratégico como sendo: “a tomada de posição em relação ao ambiente em que se está ao papel exercido nesse ambiente e a uma visão de futuro, com o posicionamento da organização em relação ao seu ambiente externo”. O olhar estratégico é aquele que combina o olhar da gestão municipal com a realidade. E é nesse momento que os projetos contribuem para o enfrentamento de problemas de gestão: quando os projetos têm correspondência com a “direção” que a prefeitura quer seguir (GRANJA, 2010, P. 10).

Elaborar e avaliar projetos não são tarefa fácil para o serviço público, pois, demanda planejamento e organização nas tarefas e muitas vezes surge situações que não estavam no roteiro. Por isso que planejar é importante. Prever com antecedência, fazer a leitura do futuro apontará o norte que deverá seguir orientado, poderá atender melhor os cidadãos.

4.12 Processos Administrativos

Mendonça (2010) faz uma importante explanação sobre a necessidade da capacitação e qualificação de pessoas, atributos estes tratados neste trabalho.

O autor citado corrobora de forma ainda mais específica quando analisa a importância e a necessidade da capacitação e qualificação de pessoas na compreensão e mapeamento dos processos administrativos.

Estima, portanto, que a busca pelo desenvolvimento nos níveis de profissionalização de pessoas que ocupam cargos públicos deva conduzir as ações das organizações no sentido de analisar o perfil dos indivíduos que ingressam na vida pública e Mendonça (2010, p. 79) sugere.

Uma incursão mais minuciosa, pois com base nas aspirações dessas pessoas pode se deparar com uma cultura fortemente influenciada pela aplicação de um modelo burocrático que, por sua vez, se apoia e se sustenta, pelo menos teoricamente, no chamado conhecimento técnico que, pautado por sinais de racionalidade, transformaria aquele modelo em uma ferramenta capaz de assegurar a eficiência administrativa.

Considerado de caráter estrutural em linhas gerais podemos perceber na prática diária que as organizações públicas, embora sustentadas por estruturas de hierarquia e poder, mesmo que construídas sobre os preceitos da chamada burocracia mecanizada, “se apresentam como organismos cujos instrumentos de operação e controle funcionam sob a égide de orientações fortemente impregnadas por componentes políticas; tal fato tende a distorcer não somente a sua concepção estrutural, como também, e principalmente, os resultados advindos de sua atuação (MENDONÇA,2010, p. 79).

A constatação que o autor faz remete às reflexões sobre os modelos prescritivo e descritivo. Ou seja:

Pode-se identificar uma inversão de valores na medida em que a impessoalidade das normas concorre para transformar um perfil de conduta, eminentemente descritivo, pautado em padrões prescritivos, que criam barreiras à prática da informalidade e o conseqüente desenvolvimento e a aplicação de formas mais flexíveis de operação e gerenciamento dos serviços oferecidos à população (MENDONÇA, 2010, p. 80).

Contudo o autor discorre que essa perspectiva pode apresentar como reflexo a desvalorização do ser humano no contexto organizacional e, paralelamente, provocar desajustes funcionais, como também potencializar a formação de conflitos de interesses que envolvem, por fim, a qualidade do atendimento oferecido *versus* as crescentes e complexas demandas da sociedade.

Por outro lado, temos de lembrar que nem todos os “indivíduos que ingressam na área pública vêem nela uma oportunidade para executar ações de cunho meramente burocrático, repetitivas pela própria essência e, portanto, distantes de aspirações que permita enfrentar e superar novos desafios no âmbito profissional” (MENDONÇA, 2010, p. 81).

Segundo o mesmo autor se somarmos a isso a ausência de uma dinâmica intra-organizacional focada na continuidade do processo de qualificação e aperfeiçoamento contínuos, a estrutura tende a provocar acomodação e desestímulo das pessoas para com o trabalho a serem executados, fatores estes que tendem a interferir e a comprometer direta e decisivamente na obtenção e na mensuração de resultados mais expressivos (MENDONÇA, 2010).

Para Matias-Pereira (2010, p. 79):

Cada organização tem uma cultura específica, apoiada, transmitida e transformada através do processo de interação social dos inúmeros e diferenciados atores que nela atuam. Nesse sentido, as transformações nos padrões culturais das organizações públicas estão relacionadas às aspirações da sociedade, que deseja e demanda serviços públicos com melhor qualidade e prestados com maior nível de transparência. Essas mudanças, entretanto, estão sujeitas a encontrar resistências para se consolidarem. Quando isto ocorre, é essencial atuar sobre os pressupostos básicos da organização e suas relações de poder, o que evidentemente provoca resistências muito fortes.

Assim, Mendonça (2010) observa que o objetivo não é articular uma análise profunda das questões sobre cultura, mas nominar a necessidade da adoção de uma postura reflexiva sobre a possibilidade da adoção de uma linha de conduta pro ativa que permite minimizar o distanciamento entre o discurso e a prática onde se percebe o afastamento entre o modelo estrutural proposto e o seu conseqüente alinhamento ao desdobramento dos processos administrativos.

O autor afirma que a contribuição está associada à execução de programas dentro dos setores públicos e interinstitucionais para capacitação de servidores, pois, no campo operatório, eles serão os responsáveis por dinamizar, por meio de suas ações cotidianas, as transformações que essa proposta sugere.

Pôde-se perceber que não há mudança de método capaz de sobreviver à manutenção de antigos padrões de conduta. Nesse sentido, modificar a estrutura formal e comportamental das organizações, em relação à adoção de práticas contínuas para qualificação dos indivíduos que nela trabalham, pode ser a chave que possibilitará à gestão pública a implementação das garantias necessárias para a execução de processos que mantenham conformidade aos serviços prestados e, por extensão, sejam capazes de fornecer indicadores sólidos de melhoria das condições gerais de trabalho e bem-estar das pessoas. Observe também que agindo dessa

forma a organização estariam potencialmente preparadas para auferir ganhos de cunho social às demais partes interessadas (MENDONÇA, 2010).

Diante dos novos tempos, onde tudo se atualiza o gestor precisa fazer o mesmo. As pessoas que trabalham no setor público deve ter conhecimento desde a formação do Estado, do entendimento do processo de políticas, como o Estado se desenvolveu, quais fatos importantes que aconteceu no passado, como implantou o atual Estado de Direito, quais os problemas que enfrentamos no passado, que tipo de políticas precisamos, que tipo de problemas temos hoje, da necessidade da participação comunitária, da importância do planejamento para atender essas questões, como é a realidade tributária, como está a política urbana, quais indicadores mais preocupantes e o que esta sendo feito e outras indagações que precisamos fazer.

O gestor e sua equipe deve ter consciência que precisa mudar a cultura recebida e atuar na transformação desses padrões culturais, perceber que a sociedade necessita de serviços de qualidade e com transparência.

4.2.1 CONSTRUÇÃO DO “ESTADO NECESSÁRIO” E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Foi a partir da década de 50 que se iniciaram algumas ações governamentais voltadas para o planejamento e aplicação de políticas de âmbito federal. Tem como exemplo, o governo de Juscelino Kubitschek que compreendeu o período de 1956 a 1961, fase desenvolvimentista para a implantação do Plano de Metas. Sucessivos planos são formulados e implantados a partir de 1964 seguindo o estilo autoritário, centralizador e economicamente concentrador que caracterizou os governos militares (DAGNINO, 2009).

O autor explica que foi no final do regime militar que o Brasil iniciou um processo de democratização política e possibilitou o aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de veicular seus interesses levando à expressão de uma demanda crescente por direitos de cidadania. Bens e serviços como alimentação, transporte, moradia, saúde, educação e comunicação que não eram atendidos, então, gerou demanda por políticas públicas capazes de promover seu atendimento.

Dagnino (2009, p. 40) argumenta que o trânsito do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”, que possa servir como instrumento para realizar mudanças, demanda:

Capacitação de seus quadros; e a formação de gestores que aliem dois tipos de capacidades e habilidades básicas. A primeira é denominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas a ponto de serem capazes de utilizá-los como ferramenta da mudança social, econômica e política. A segunda capacidade diz respeito à atuação de maneira eficiente no dia a dia a ponto de fazerem com que a estrutura que corporificam o Estado, seja cada vez mais eficaz no uso de recursos que a sociedade lhe faculta e que produza impactos crescentemente efetivos DAGNINO (2009, p. 40).

As demandas que o processo de democratização política cada vez mais coloca, e que serão filtradas com um viés progressista por uma estrutura que deve rapidamente se aproximar do “Estado Necessário”, originarão outro tipo de agenda política. Serão muito distintos os problemas que a integrarão e terão que ser processados por este Estado em transformação. Serão mais concretos e específicos conforme sejam apontados pela população que os sente (DAGNINO, 2009 p.42).

O autor evidencia que construir o “Estado Necessário” é uma tarefa difícil, mas não obstante a solução existe, porque já há a consciência do problema. E quando existe a consciência é porque a solução é vislumbrada por uma parte dos atores envolvidos com o problema.

De acordo com o exposto até aqui, pode se afirmar que a decisão de criar o Curso de Administração Pública e Especialização em Gestão Pública Municipal remete a uma consciência por parte desses atores da necessidade qualificar e capacitar seu quadro de funcionários. Ou seja, a criação do Curso representa o primeiro, indispensável e corajoso passo. Ele revela a percepção de que rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, à iniquidade, à injustiça, à corrupção e à ineficiência, que restringem os resultados obtidos com a ação do governo, que frustram a população e solapam a base de apoio político dificultando a governabilidade, não podem ser toleradas (DAGNINO, 2009 p.43).

Segundo o mesmo autor, do ponto de vista cognitivo, esta nova situação demanda do gestor público um marco de referência analítico-conceitual, metodologias de trabalho, e procedimentos qualitativamente muito diferentes daqueles que se encontram disponíveis no meio em que ele atua. O conteúdo a ser

incorporado às políticas é fruto de um viés não mais conservador e sim progressista, transformador, irá demandar um processo sistemático de capacitação.

A partir dos fatos históricos ocorridos no Brasil, a herança do “Estado Herdado” nos afeta até nos dias atuais, pois suas atividades se desenvolveram no interior do aparelho do Estado, onde o planejamento teve frequentemente um caráter demagógico e manipulador no período militar, ou foi praticamente desativado no período do neoliberalismo. Diante do exposto podemos dizer que o contexto brasileiro atual é adverso à adoção do Planejamento Estratégico Governamental como um instrumento de gestão pública (DAGNINO, 2009 p.27).

Já o "Estado Necessário" é segundo Dagnino (2009, p. 27) "entendido como um Estado capaz não apenas de atender àquelas demandas, mas de fazer emergir e satisfazer as demandas da maioria da população hoje marginalizada. Um Estado que possa alavancar o atendimento das demandas da maioria da população e projetar o País numa rota que leve estágio civilizatório superiores”.

Quando se planeja estrategicamente forma-se uma base de dados para guiar o gestor nas escolhas estratégicas que o levem a prover melhor os serviços públicos. Isso porque o planejamento estratégico é realizado através da declaração de missão, valores e visão, que faz conhecer a instituição e suas pretensões e das análises ambientais que consideram o ambiente onde ele está inserido e suas possibilidades futuras. Mais do que construir planos, planejar estrategicamente é o processo de formar um autoconhecimento institucional, advindo das análises ambientais e da construção de um banco de dados que possa servir de referência para a tomada de decisões é “um instrumento que nos permita navegar mesmo quando as condições de visibilidade não nos permitem enxergar o farol” (DAGNINO, 2009 p.94).

Para reforçar a Coletânea Gestão Pública Municipal 2009/2012 acrescenta:

O planejamento estratégico não deve ser confundido com previsão, projeção, resolução de problemas ou plano. É uma intelectualização de como os gestores públicos visualizam o posicionamento do município na região, quais são as políticas públicas que devem ser formuladas, quais objetivos devem ser atingidos, como atingi-los (estratégias), quais recursos são necessários e os resultados esperados (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS -, 2008, P. 28).

Se o primeiro passo foi dado reconhecendo que é importante a capacitação do gestor, da mesma forma é importante o planejamento. Mas será que só o planejamento é suficiente?

Planejar não é o suficiente. Estatísticas mostram que mais de 95% do corpo funcional das instituições não compreendem a visão de futuro. Isso é um dos motivos de o planejamento estratégico não ser bem-sucedido em alguns casos. Outro ponto que pode ser observado é com relação à agenda dos gestores. Mais de 85% dos gestores gastam menos de uma hora por mês discutindo a estratégia, ou seja, é necessário maior envolvimento e dedicação de tempo para o planejamento do município (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS -, 2008, P. 33).

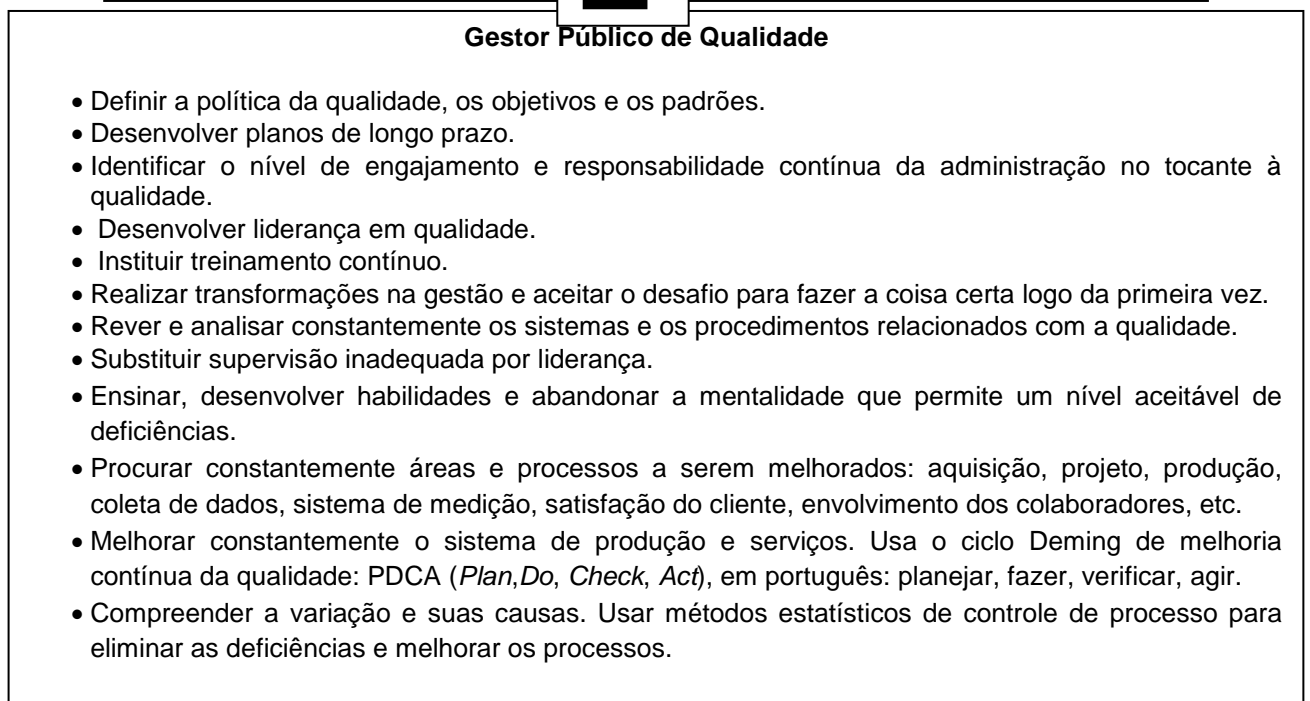
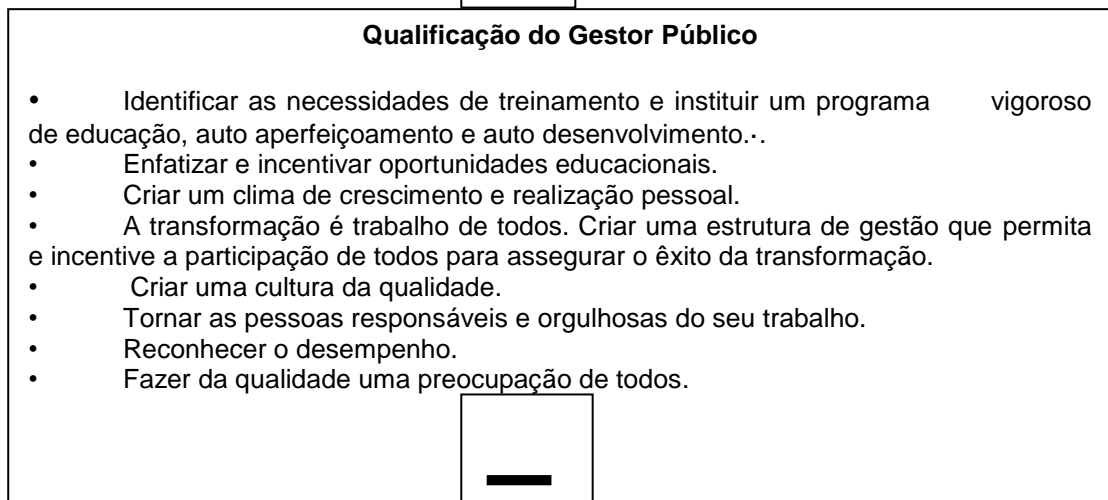
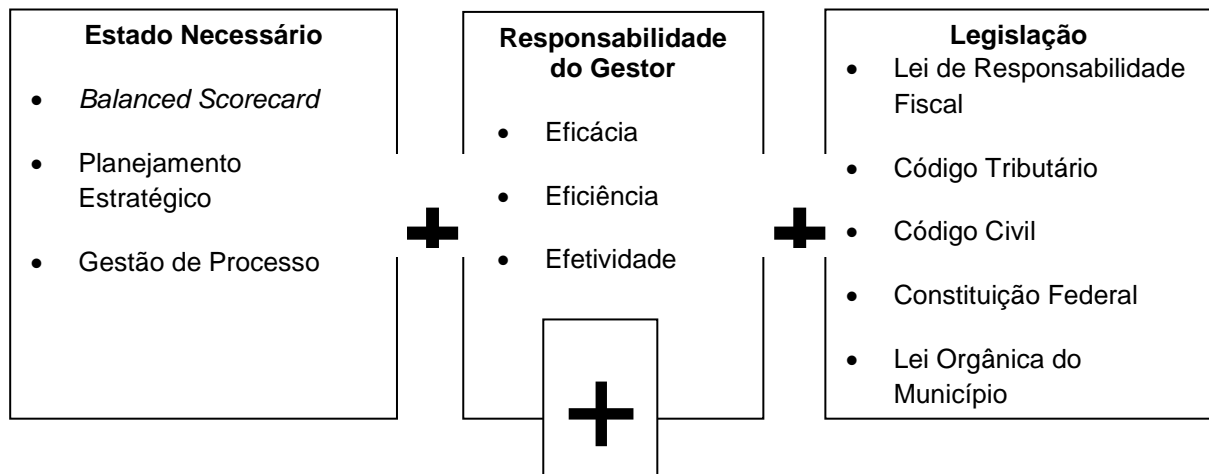
Exemplos disso são as construções irregulares próximas de rios com grande excesso de lixo. Junto com as fortes chuvas vêm os deslizamentos que fazem vítimas e prejuízos financeiros. Só então vai verificar que já deveria ter tomado alguma providência e nada foi feito.

A visão estratégica focada na mudança em busca do “Estado necessário” é baseada na aquisição de conhecimentos, capacidades e atitudes por parte do servidor para gestão pública de qualidade. Conforme a Coletânea Gestão Pública Municipal 2009/2012:

Uma “arquitetura estratégica” pode apontar o caminho para o futuro, mas somente a intenção estratégica ambiciosa e estimulante oferece a energia emocional e intelectual para a jornada. A maior parte das pessoas não dá aquele “passo a mais” se não souber para onde está indo. A intenção estratégica restringe amplamente o “onde”, mas não o “como”. Todos precisam entender a ligação entre o seu próprio trabalho e a concretização da meta. Em suma, a intenção estratégica precisa ser personalizada para cada gestor público e focada especificamente no município (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS -, 2008, P. 29).

O planejamento estratégico é uma forma de o gestor público visualizar a posição do município, quais são as políticas públicas que devem ser estabelecidas, qual o objetivo e qual estratégia será utilizada e com que recurso vai utilizar para buscar o resultado.

Na figura a seguir mostra alguns aspectos relacionados:



Fonte: Coletânea Gestão Pública Municipal 2009/2012.

5. CONCLUSÃO

Buscou-se na presente pesquisa revalidar e discorrer sobre a importância da formação e qualificação do gestor público diante das novas demandas de redemocratização e novos padrões de desenvolvimento econômico e social.

Muitas mudanças ocorreram desde o período colonial. Entretanto, na última metade do século XX que transformações políticas e econômicas trouxeram progresso significativo tanto em países industrializados quanto em países em desenvolvimento.

Diante da globalização, internet, celular, mercado aberto e competitivo, a preocupação com o meio ambiente, demanda da população por políticas públicas eficientes, além de outros temas relevantes como controle social e transparência na Administração Pública brasileira precisamos de um Estado moderno e inteligente capaz de elevar sua capacidade de oferta de serviços com qualidade.

Muitos progressos foram conseguidos, mas a Administração Pública ainda oferece fragilidade. Carência da boa governança e da ética dificulta a administração em busca da cidadania e democracia.

A Administração Pública precisa se atualizar, evoluir e questionar que modelo de gestão melhor atende à sociedade que temos? O processo de mudança implica em reconhecer que a eficiência, democratização, responsabilidade e compromisso dos gestores públicos com o cidadão são requisitos básicos para construção do Estado do século XXI.

Essa transformação da Administração Pública demanda reorganização institucional e cultural. O que exige tanto da instituição como do servidor uma postura mais flexível, criativa e empreendedora.

A modernização da Administração Pública depende em especial de pessoas com iniciativa de criar uma ação modificadora, aceitar e assumir responsabilidades no desempenho de suas atividades, capacidade de aprender e posicionar diante de situações para enfrentá-la com inteligência, utilizando de seus conhecimentos e habilidades para compreender os processos organizacionais, de forma a facilitar a solução do problema.

A capacitação dos gestores públicos é fator fundamental para transformação do “Estado Herdado” rumo ao “Estado Necessário”.

O conhecimento do gestor associado à estratégia de mudanças, participação consciente e ativa da sociedade, busca pela eficácia no atendimento ao público, planejamento estratégico governamental, descentralização, equipe de profissionais competentes, banco de dados atualizados que forneçam indicadores confiáveis, inovação tecnológica, conhecimento das políticas públicas implantadas para avaliação e possíveis correções, ação pública baseada nos princípios da Lei, observação dos valores máximo e mínimo permitidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, são ações e situações que o gestor precisa conhecer para administrar a coisa pública com probidade, seriedade, competência e eficiência.

Em toda pesquisa foi evidenciado a importância da formação e qualificação do gestor público frente aos novos desafios e prestação de serviços com qualidade. Dessa forma ficou bastante evidente que cabe ao funcionário que atua no trabalho que atende a população em geral, uma postura correta, ética, pautadas no bem estar dos indivíduos e na organização da sua cidade.

Os objetivos desse trabalho foram alcançados, pois, identificou as Leis e seus princípios que respaldam a atuação do gestor público, discorreu sobre as responsabilidades do gestor público diante das novas demandas sociais enfatizando as mudanças ocorridas objetivando sempre a otimização dos serviços públicos prestados. Apresentou a importância da qualificação e capacitação continuada do gestor público de acordo com pesquisa a livros, legislações, documentos e, principalmente nos módulos ofertados pela Pós Especialização em Gestão Pública Municipal.

Diante do exposto conclui que a Lei estabelece diretrizes para que o gestor possa exercer suas tarefas de maneira correta. Cabe ao mesmo cumprir suas determinações e buscar antes de tudo, os interesses da população menos privilegiada com políticas públicas estratégicas objetivando não só as necessidades imediatas, mas prover políticas transformadoras em longo prazo.

Somente uma sociedade mais estruturada, consciente, preparada e participativa será capaz de apontar suas necessidades e reconhecer que o Estado deve ser servidor e construtor de uma sociedade mais igualitária e justa.

A formação e capacitação do gestor público não vão resolver todos os problemas, mas, associada à estratégia de mudanças, planejamento, avaliações, ações concretas com certeza irá compreender as reais necessidades e será capaz de buscar novos horizontes rumo ao Estado Necessário. É nesse contexto que se

verificou a necessidade de um maior aprofundamento na pesquisa, procurando alterações e novas construções de estruturas que possam dar continuidade e alavancar o panorama atual.

6. REFERÊNCIAS

ABRANTES, L. A. **Gestão tributária**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 11 ago.2012.

_____. **DL 200/1967**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1967.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos no âmbito da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 10 ago. 2012.

COELHO, R. C. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

_____. **O público e o privado na gestão pública**. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

DAGNINO, R P. **Planejamento estratégico governamental** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

DROPA, R.F. **Reforma do estado e reforma administrativa**. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/reformaestado.htm>>. Acesso em: 07 set 2012.

FRANÇA, P. G. **O controle da administração pública: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento** prefácio Ingo Wolfgang Sarlet – 2. Ed. Ver. E atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GRANJA, S. I. B. **Elaboração e avaliação de projetos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

LEITE, J. A.D. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

MASCARENHAS, M. **Princípios Basilares da Administração Pública**. Disponível em: <http://www.blogger.com/profile/08480367402089837383> Acesso em: 25 set. 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDONÇA, R.R. S. de. **Processos administrativos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

NOVA, Administração Pública: **Gestão Municipal e Tendências Contemporâneas / Confederação Nacional dos Município** – Brasília: CNM, 2008.

OLIVEIRA, G. J.de. **Experiências de reformas administrativas no Brasil**.

Disponível em:

http://web.videoaulasonline.com.br/aprovaconcursos/demo_aprova_concursos/administracao_publica_03.pdf. Acesso em 07 set2012.

PESSOA, R. S. **Alerta! A "nova Administração Pública"**. *Jus Navigandi*, Teresina. ano 5, n. 43, 1jul.2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/318>>. Acesso em: 30 out. 2012.

PINHEIRO, O. M. **Plano diretor e gestão urbana**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

RUA, M das G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SALLES, H da M. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SANTOS, M.P. G. dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SILVA, M. C. da. **A importância do gestor público no processo decisório**, Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/a-importancia-do-gestor-publico-no-processo-decisorio/22383>>. Acesso: 07 set 2012.