

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

GESTÃO PÚBLICA NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS: UM ENFOQUE HUMANÍSTICO¹

Rodrigo Severo², Gentil Corazza³.

¹ Artigo produzido no programa de mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas UFFS - Cerro Largo

² Especialista em Direito Constitucional pela UNISUL. Aluno do Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS. Procurador Jurídico de Carreira do Município de Santa Rosa – RS. E-mail severo.rodrigo@ibest.com.br

³ Pós-Doutorado na área de Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade de Paris I - Sorbone, SORBONE, França. Professor visitante sênior da UFFS. E-mail gentilcorazza@gmail.com

Palavras-chave: Administração Pública Municipal; Reforma Administrativa; Gestão Pública Eficiente; Capacitação; Servidor Público

1 Introdução

Numa Constituição Social e democrática como a de 1988, o Estado não tem apenas o papel regulador. Além de intervir indiretamente na ordem econômica e social, diretamente, deve prestar serviços públicos de forma eficiente, com menor custo, maior qualidade, e capacidade, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento econômico. Nesta introdução, apresentamos algumas considerações pertinentes e uma contextualização para apresentar o tema ao leitor, bem como a problemática enfrentada, objetivos e justificativa para realização do estudo, e ao final os procedimentos metodológicos.

Para alcançar capacidade e eficiência, são fundamentais para a instrumentalização dos atos da administração pública, servidores capacitados e comprometidos com seu mister. Matias-Pereira refere que o “marco referencial da nova administração pública é estimular nos servidores públicos um compromisso com a estruturação de uma sociedade mais preparada para atender a crescentes demandas da sociedade.” (2012, p. 60)

A gestão pública foi a forma encontrada para administrar o Estado, que adota uma roupagem orientada no modelo gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.26). Não há como se falar em gestão pública, sem analisar os modelos de administração, ultrapassando a racionalidade hermética da burocracia, e à racionalidade econômica do gerencialismo.

Neste contexto, onde o Estado é o promotor de Políticas Públicas, e deve ser o protagonista de uma gestão capaz e eficiente, emerge a problemática estudada: Compreender como se deu o processo de evolução da gestão pública, na busca por uma administração pública eficiente e capacitada?

É possível identificar, pelo material bibliográfico localizado, que os estudos direcionam para uma compreensão da gestão pública, a partir de paradigmas da administração privada, ou da reprodução de paradigmas de outras administrações públicas, comparando-os, e num esforço descomunal procuram adaptá-los, sem compreender a realidade da administração brasileira. E neste universo – em alusão a imensidão e o desconhecido – que resolvi debruçar-me sobre a gestão pública. Procurando delinear toda construção teórica sobre um enfoque Humanístico – agente administrativo – daquele quem formula e implementa políticas, e carecedor de conhecimento.

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

As mudanças ocorridas na sociedade contemporânea, fazem surgir novos modelos de gestão que devem atender as demandas atuais, alterando procedimentos, formas de implementação das políticas públicas, e adaptando-se aos desafios da atualidade. Para isto, o estudo percorre a evolução da gestão na administração pública até os dias atuais. Identifica a administração municipal como a responsável pela implementação da maioria das políticas, e que necessita, tanto quanto outra, de uma gestão eficiente e capaz.

Da mesma forma que a sociedade, que se mantém em constante evolução, a administração pública, seus conceitos e representações “não são esculpidos em pedras, sua análise e entendimento mudam com o tempo, não devendo ser considerados como um produto finalizado” (WALKER, 1995, p. 38).

A inquietude da investigação científica que nasce com a curiosidade por conhecer o ambiente – pautado nos métodos e procedimentos científicos – procura, dar luz às sombras que movimentam a administração pública, em referência ao mito da caverna de Platão, e apresentar uma perspectiva da gestão da administração municipal sobre um enfoque no agente administrativo. Metodologicamente o estudo se apresenta como uma pesquisa exploratória, procurando compreender a administração e a gestão pública hodiernamente, seus conceitos, reformas e paradigmas (GIL, 2005, p. 41). O enfoque adotado na pesquisa será o qualitativo de natureza teórico-conceitual, utilizando-se de pesquisa bibliográfica como técnica de pesquisa (SAMPIERI, 2013, p.33).

2 Modelos de Administração Pública – Gestão Pública

A gestão pública está presente no país desde o período colonial, e vem acompanhando a evolução até os dias de hoje. O legado herdado desse período, onde se tinha uma estrutura pública frágil e desarticulada, apresenta fortes reflexos atualmente, onde se verifica um acentuado aumento quantitativo dos serviços prestados a sociedade, em contrapartida, em termos qualitativos, pouco se tem melhorado (D´ANJOUR, 2005, p.04).

Num breve histórico, o Estado se apresenta simultaneamente como um sistema político e uma organização. Como sistema político o Estado nasce absoluto, e passa a liberal ao longo do século XIX, e adota a democracia no século XX. Como organização, nasce patrimonial, atravessa o século XIX e chega quase até quase o final do século XX como burocrático, quando passa a ser uma organização gerencial.

A gestão pública foi a forma encontrada para administrar o Estado que adota o modelo gerencial (MATIAS-PEREIRA, 2014, p.126). Entende, Matias-Pereira como modelo de gestão pública aquele que com um elenco de propósitos, orientações e normas, impõe o desdobramento em processos específicos, em estruturas de gestão e de gerência de recursos humanos (2014, p.42). Ao longo da história da Administração Pública Brasileira é possível identificar três modelos: administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial.

A administração pública patrimonialista tinha como característica principal a confusão entre o patrimônio público do Estado, e o patrimônio particular do Administrador. O modelo burocrático acredita numa racionalidade absoluta, pregando formalismo, rigidez e rigor técnico, o que pode agravar a falta de adaptabilidade do modelo, uma vez que a sociedade está em constante evolução, e o modelo acaba ficando autorreferenciado, e se concentrando apenas em suas próprias necessidades e perspectivas, ou seja, no processo e não no resultado final. Já a Administração Pública gerencial busca o atingimento de resultados com a eficiência necessária, deslocando o foco do controle de procedimento – que tem no princípio da legalidade sua maior orientador – para o controle de

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

resultado, e pretensamente surgindo um Estado capaz e eficiente, que presta serviços públicos de qualidade. Ao longo do estudo deixamos nítido uma maior tendência à construção de modelos com base na cultura organizacional existente, e não na mera reprodução de paradigmas.

3 Reformas Administrativas de Gestão Pública – Reprodução de Paradigmas

O Estado é o local onde se exerce a cidadania, e ao mesmo tempo o promotor dessa cidadania, quando a sociedade não consegue por si só atingi-la. A administração pública burocrática se ajustava a um Estado Liberal pequeno, porém, já no final do século, com uma nova realidade se moldando, onde se via a competitividade mais do que em qualquer outra época de sua história, os Estados democráticos e sociais não teriam outra alternativa senão seguir em direção a reforma da gestão pública, identificando no modelo gerencial um meio de manterem-se capazes e eficientes para atingirem os novos propósitos que surgiam no horizonte (BRESSER-PEREIRA, 2008, p.96).

A temática gestão pública na administração brasileira, ainda suscita de muita discussão, pois as reformas administrativas não romperam completamente com o passado, deixando resquícios dos modelos antigos, seja porque não era a hora de terem evoluídos ou porque não houve uma compreensão do que realmente se queria implantar, e aqui se evidencia a problemática da reprodução de paradigmas, que muitas vezes, ou na maioria das vezes não refletem a necessidade e nem a realidade do local onde pretendem adaptar-se.

Guerreiro Ramos expressava a insatisfação com o modelo burocrático vigente, quando referia que o modelo de organização burocrático era obsoleto, se configurando a prática administrativa dominante, e seguia afirmando que consciente ou inconscientemente subjugados por interesses radicados, muitos administradores estão tentando resolver problemas de hoje com soluções de ontem (1983, p.19).

Ao longo da história, a administração pública brasileira sempre buscou referências em outros países para perseguir uma gestão eficiente. Em meio a dificuldades, os modelos que servem, ou serviram de paradigmas defrontavam-se com práticas patrimonialistas, clientelistas, nepotismo e corrupção (FARIAS, 2002, p.02). Foram duas as reformas administrativas relevantes do Estado moderno, a reforma Burocrática e a da gestão pública.

O processo de gestão, como vemos hodiernamente na administração pública, se iniciou com um paradigma incorporado da administração privada, e que hoje tem como direção a gestão da coisa pública. Por processo de gestão, compreenda-se o planejamento, e a implementação direcionados para o resultado, e não apenas para o processo como vimos no modelo burocrático. Não temos a pretensão de concordar com todos os princípios e pressupostos que fazem parte do modelo de administração gerencial. Guerreiro Ramos apresenta a necessidade de se buscar construir um modelo que se adéque a realidade das organizações, e não reproduzindo modelos paradigmáticos (RAMOS, 1989, p.1).

Para Baldo, o significado de gestão pública é construído a partir de representações abstratas que avocam realidades distantes. “Na medida em que a prática da gestão pública colide com a cultura burocrática, torna-se necessário um saber que consiga contornar aquelas barreiras racionalizantes que protegem, no fundo, valores arraigados” (2014, p. 24).

4 Gestão do Conhecimento, Participação e Capacitação – Enfoque Humanístico

A sociedade atual privilegia o conhecimento, na qual o aperfeiçoamento constante de habilidades é um pré-requisito. Uma gestão pública eficiente e capaz é um desafio, pois nenhum país desenvolveu-se de forma sustentável sem profissionalizar – diga-se capacitar – sua administração

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

pública, incorporando novos conteúdos, necessidades e tecnologias (FARIAS, 2002, p.02). A administração pública tem o dever de atender ao princípio da eficiência na prestação dos serviços, mas também não pode para atingir este propósito, exigir do agente administrativo competências que são de responsabilidade daquela aprimorar.

Montesquie em seu discurso já apresentava a importância das políticas de gestão pública, quando a administração preocupada e atenta, capacita e forma seus agentes, para que cumpram seu mister de servir “[...] No nascimento das sociedades, os chefes das repúblicas que fazem a instituição; e é, em seguida, a instituição que formam os chefes das repúblicas” (2010, p. 16).

Essa preocupação com a capacitação surge inicialmente na iniciativa privada, na busca de uma maior produtividade e, em segundo momento, na constatação de que numa corporação onde a capacitação é valorizada, há uma melhoria no ambiente organizacional. Posteriormente, com a administração gerencial, se consubstancia a democracia, garantindo a participação do cidadão no processo de gestão pública, garantindo também a participação do agente administrativo, moldando-se sobre comportamentos e decisões daqueles que instrumentalizam os atos do Estado, se distanciando do modelo racional e autorreferencial de procedimentos, que desconsideram a participação daquele para quem todas as instituições deveriam ser criadas: o ser humano (BALDO, 2014, p. 12).

A confiança, o incentivo a inovação, e criatividade, encontradas no modelo gerencial, despertam a autonomia, que influenciam no processo de participação e emancipação do servidor, contribuindo no processo de identificação das necessidades, e na consolidação de um modelo endógeno, que reproduza a realidade da administração pública brasileira.

Em cada paradigma, o agir administrativo delinea-se a reproduzir aquele, esquecendo a realidade, que se molda aos paradigmas. Para Baldo “a conformação de ideias leva à construção de visões de mundo e de paradigmas, de modo a conformar o posicionamento axiológico e o comportamento dos homens, impedindo-os de se abrirem ao novo” (2014, p.21). O fato de frequentemente serem políticas implícitas explica em parte as dificuldades de serem percebidas como pertencentes a um mesmo grupo de políticas públicas. (GAETANI, 2004, p.01).

A gestão pública é tradicionalmente considerada secundária no contexto das chamadas políticas sistêmicas, como a fazendária e o planejamento. São percebidas como residuais e titulares de uma agenda pouco atrativa politicamente. As políticas de gestão pública costumam ter menor visibilidade do que as atividades-fim, mais difusas e que atingem várias áreas. Ademais, não há hoje uma comunidade acadêmica no Brasil em número e força suficientes para colocar o assunto no topo da agenda (ABRUCIO, 2006, p.08-15).

Segundo Farias, hoje há um consenso de que a profissionalização é um processo permanente, que demanda contínua capacitação organizacional, capaz de favorecer vários aspectos da gestão administrativa, mas que depende de: assegurar a preocupação com os resultados, em substituição à excessiva preocupação com procedimentos; aprender a desenvolver políticas de capacitação que possibilitem uma mudança de atitude dos agentes administrativos, na direção de seu próprio autodesenvolvimento; adaptar-se para atender as novas necessidades; motivação para buscar proativamente o atendimento de suas necessidades de capacitação; dispor de estruturas que favoreçam o aprendizado contínuo, e perseguindo ganhos de produtividade crescente (2002, p. 08).

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

As políticas de gestão pública de capacitação procuram priorizar o processo de capacitação do agente administrativo, fortalecendo a administração pública por meio da gestão do conhecimento e tornando-a mais eficiente e capaz na promoção de políticas públicas (ABRUCIO, 2004, p. 176).

5 Administração Municipal e a Gestão Pública Eficiente – Princípio da eficiência e o desenvolvimento econômico por meio de Políticas Públicas

Acerca da administração pública, como organização madura, atenta a modernas técnicas, ao gerenciamento, ao conhecimento, a participação, há necessidade de repensar por meio de uma reforma, influenciada pelo processo de globalização que afeta não só a esfera privada como a pública. Contextualiza Bresser-Pereira ao afirmar que na [...] globalização, ao contrário do que afirma a ideologia multinacional, o papel econômico dos Estados, portanto, aumentou, ao invés de diminuído [...] (1996, p. 02).

No Brasil, segundo o IPEA, o funcionalismo público responde pela instrumentalização das ações do Estado, ou seja, a implementação prática das políticas públicas de desenvolvimento (IPEA, 2009, p.07).

Segundo o ex-governador do Estado de São Paulo André Franco Montoro, “Ninguém mora na União, ninguém mora no Estado, todos moram no Município”. Os Municípios possuem um sistema organizacional com secretarias, assessorias, fundações e parceiros, onde o governante administra para resolução dos problemas da população, sob este viés a gestão da capacitação é fundamental, pois insere-se na governança quando antecipa no tempo e na eficiência a melhoria dos processos para impactar mudanças no serviço público.

O planejamento é a decisão sobre as prioridades e necessidades que afetam a vida. O exercício da função pública requer formação permanente como condição para que o agente administrativo incorpore as competências e valores próprios desta função. Não é um dever do agente administrativo, mas uma responsabilidade solidária destes e das organizações envolvidas a busca pela melhoria no gerenciamento das políticas públicas. É necessário a discussão destas políticas de gestão pública nas três esferas administrativas, porém, com mais ênfase na municipal, onde menos tem se discutido, além de ter sido deixado de lado pelo constituinte ao exigir no art. 39, §2º a necessidade da instituição de Escolas de Governo na União e Estado.

Considerando que atualmente o processo de democratização e descentralização administrativa pela União tem se intensificado, a formulação e a implementação de políticas públicas e a responsabilidade de gerir estas tem aumentado consideravelmente as atribuições dos Municípios, e, cada vez mais, dada a complexidade do ambiente em que ocorre a execução faz-se necessário que o Estado preocupe-se com a capacitação de seus agentes e formule políticas de gestão destinadas a esta capacitação.

6 Considerações Finais

Nos estudos identificados sobre gestão pública, percebe-se que pouco se fala sobre a Administração Municipal, e os localizados direcionam para uma compreensão da gestão pública, a partir de paradigmas da administração privada, ou da reprodução de paradigmas de outras administrações públicas, comparando-os, e procurando adaptá-los, sem compreender a realidade da administração pública brasileira.

A partir de um enfoque humanístico, a pesquisa procurou compreender a gestão pública no âmbito das administrações municipais. Foi possível constatar que a administração pública vem passando por um processo de evolução na gestão pública, na busca por uma administração eficiente e

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

capacitada. As reformas administrativas conduziram este processo de construção da nova administração pública, e situaram as políticas de gestão pública como ferramentas importantes na busca por essa administração capaz e eficiente. Foi possível identificar que a gestão do conhecimento, e a capacitação dos agentes administrativos podem contribuir para melhoria da administração pública.

Após essa compreensão da importância da gestão nas administrações públicas, o próximo passo – em outro estudo – será analisar as políticas de gestão pública, com ênfase na capacitação dos agentes administrativos. Neste contexto, situamos as políticas de gestão pública de capacitação como promotoras de condições para a construção crítica das relações entre os atores que procuram o desenvolvimento do país, em específico os Municípios. Uma política de capacitação, atenta a um projeto, que envolva uma definição de agenda (identificação da necessidade, elaboração da agenda), formação, tomada da decisão, implementação e avaliação, compreendendo um processo, e não somente preocupada com a especialização, mas com o gerenciamento e o resultado deste processo.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais. PNAGE/Ministério do Planejamento/BID. São Paulo, Mimeo, 2004.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados: Agenda, aprendizado e coalizão. In: Seminário Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados, CONSAD e FUNDAP, p. 21-82, 2006.
- BALDO, Rafael Antonio. Novos Horizontes para a Gestão Pública. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, v.47, n.1, jan.1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. ENAP: Texto para discussão, n.9. Brasília: 2001.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, p. 222-259, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública na construção do Brasil. Revista de Sociologia e Política, Paraná, n.28, p.9-30, 2007.
- D'ANJOUR, Miler Franco. et al. Considerações sobre o planejamento estratégico na gestão pública: parâmetros e mudanças. In: SEGet – III Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2005.
- FARIAS, Pedro César Lima de. et al. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: Um balanço provisório. In: VII Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, p. 8-11, 2002.
- GAETANI, francisco. Políticas de gestão pública e políticas regulatórias: contrastes e interfaces. In: IX Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espanha, p. 2-05, 2004.
- GIL, A.C. Como Elaborar projetos de Pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- IPEA. Comunicado da Presidência nº 19. Emprego público no Brasil: Comparação internacional e evolução. Brasil: Ipea, 2009.
- MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2014.

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

MONTESQUIE, C. L. Considerações sobre as causas da grandeza dos romanos e de sua decadência. Porto Alegre: EdiPucrs, 2010.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n.1, p.32-65, 1983.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A nova ciência das organizações: Uma reconceituação da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

SAMPIERI, R. H. et al. Metodologia de Pesquisa. 5. ed. São Paulo: Penso, 2013.

WALKER LO, Avant KC. Concept development. In: Walker LO, Avant KC. Strategies for theory construction in nursing. 3rd ed. Norwalk: Appleton & Lange; 1995.