

Gestão Pública Matias-Pereira



Estr. Int. Magalhães, nº 1032 / 3º andar

Vila Valqueire – RJ

Tel.: (21) 2572-1178 / 4111-1178

www.cprem.com.br

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

ASSUNTOS TRATADOS NESTA APOSTILA:**I – Gestão da Qualidade**

1. Estado, Governo e Administração Pública
2. Mudanças no Estado e na Administração Pública
3. Sistema de Controle na Administração Pública
4. Ética e Moral na Administração Pública
5. Planejamento e Gestão Estratégica: conceitos e ferramentas.
6. Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas no Brasil

BIBLIOGRAFIA:

- MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
 _____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Capítulo	Assunto	Pág
GESTÃO DA QUALIDADE		
01	Estado, Governo e Administração Pública.....	003
02	Mudanças no Estado e na Administração Pública.....	014
03	Sistema de Controle na Administração Pública.....	030
04	Ética e Moral na Administração Pública.....	040
05	Planejamento e Gestão Estratégica: conceitos e ferramentas.....	045
06	Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas no Brasil	051

Elaborada por: Carvalho, Alex Nogueira

Fale com o CPREM: - e-mail cpremrj@gmail.com
 - Site: <http://www.cprem.com.br>

“A reprodução parcial ou total desta obra não é permitida, exceto em caso de prévia autorização por escrito do autor.”
“A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.”

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

1. ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Estado

Segundo Aristóteles, a meta da política é descobrir primeiro a maneira de viver que leva à felicidade humana e, depois, à forma de governo e às instituições sociais capazes de garantir aquele modo de viver. Assim, a política aristotélica é essencialmente unida à moral, porque o fim último do Estado é a virtude, isto é, a formação moral dos cidadãos e o conjunto dos meios necessários para isso. O Estado é um organismo moral, condição e complemento da atividade moral individual, e fundamento primeiro da suprema atividade contemplativa.

Na visão desse filósofo, o Estado é o ente que está acima do indivíduo, uma vez que a coletividade prevalece sobre o indivíduo e o bem comum é superior ao bem particular. É no Estado que se realiza a satisfação de todas as necessidades, pois o homem, sendo naturalmente animal social, político, não pode realizar a sua perfeição sem a sociedade do Estado.

Alternativamente, e adotando-se uma perspectiva lógico-dedutiva ao invés de histórica, é possível afirmar que o Estado é o resultado político-institucional de um contrato social por meio do qual os homens cedem uma parte de sua liberdade a esse Estado para que este possa manter a ordem ou garantir os direitos de propriedade e a execução dos contratos. De acordo com essa visão contratualista, o Estado não é o produto histórico da evolução e complexificação da sociedade, mas a consequência lógica da necessidade de ordem.

Nessa perspectiva, o Estado é uma estrutura política, um poder organizado que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dirigente e, assim, garantir para si a apropriação do excedente. São seus elementos constitutivos:

- (a) um governo formado por membros da elite política, os quais tendem a ser recrutados com a classe dominante;
- (b) uma burocracia ou tecnoburocracia pública, ou seja, um corpo de funcionários hierarquicamente organizados, que se ocupa da administração; e
- (c) uma força policial e militar, que se destina não apenas a defender o país contra o inimigo externo, mas também a assegurar a obediência das leis, mantendo, dessa forma, a ordem interna.

No entanto, como propõe Weber, essa organização política detém o monopólio da violência institucionalizada, ou seja, tem o poder de estabelecer um sistema legal e tributário, e de instituir uma moeda nacional. Dessa maneira, além do governo, da burocracia e da força pública, que constituem o aparelho do Estado, o Estado é adicionalmente constituído:

- (d) por um ordenamento jurídico impositivo, que extravasa o aparelho do Estado e se exerce sobre toda a sociedade.

O Estado, dessa forma, se apresenta como uma organização burocrática que se diferencia das demais organizações por ser a única que dispõe do denominado poder extroverso – de um poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais. Observa-se que as organizações burocráticas possuem normas que as regulam internamente, enquanto o Estado é estruturado por um imenso arcabouço institucional que regula toda a sociedade.

O Estado – entendido como uma organização burocrática – é regulado pelo direito administrativo e dividido em três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). O poder do Estado se exerce sobre um território e uma população, os quais não são propriamente elementos constitutivos do Estado, mas do Estado-nação. Na verdade, são os objetos sobre os quais se exerce a soberania estatal, ao mesmo tempo em que a população transformada em povo, ou seja, conjunto dos cidadãos, assume o papel de sujeito do próprio Estado.

Em síntese, o Estado é a única organização que detém o poder extroverso. Possui a capacidade de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. A sociedade civil e o Estado, por sua vez, constituem o Estado-nação.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Principais Pensadores do Estado Moderno

Santo Tomás de Aquino	<p>A partir de premissas aristotélicas, Santo Tomás, nos seus estudos de “Suma Teológica”, constrói uma doutrina teológica do poder e do Estado.</p> <p>Primeiro, comprehende que a natureza humana tem fins terrenos e necessita de uma autoridade social. Se o poder, em sua essência, tem uma origem divina, é captado e se realiza por meio da própria natureza do homem, capaz de seu exercício e sua aplicação.</p> <p>Enquanto o homem necessita do Estado, este deve servir a comunidade dos cidadãos, promovendo a moralidade e o bem-estar públicos, efetivando sua plena missão de incentivar uma vida verdadeiramente boa e virtuosa, e criando as condições satisfatórias do bem comum. Por consequência, os fins do Estado são fins morais (o bem-estar de toda a comunidade), ao passo que os cidadãos estão comprometidos com um fim temporal (representado pela autoridade estatal) e espiritual (corporificado pela Igreja, que atua como instância maior).</p> <p>O poder do Estado não fica subordinado de forma absoluta ao poder da Igreja (como defendia Santo Agostinho), mas, sim, de modo relativo; a autoridade da Igreja é superior em matéria espiritual.</p>
Maquiavel	<p>Coube a ele separar o estudo da política separada da moral e da religião. O importante, na sua visão, não era idealizar um Estado ideal, mas discernir sobre um estado que já existia.</p> <p>O Estado, para Maquiavel, por intermédio do princípio, possuía razões que respaldavam suas ações, de uma maneira totalmente diferente daquelas que justificam as ações humanas, baseadas em princípios cristãos éticos e morais, notadamente no mundo Ocidental.</p> <p>Coube a Maquiavel, a partir da concepção de que “os fins justificam os meios”, separar a política da moral, da ética, do direito e da teologia, criando, assim, as bases da ciência política moderna.</p>
Norberto Bobbio	<p>As duas fontes principais para o estudo do Estado, ensina Bobbio, são a história das instituições políticas e a história das doutrinas políticas.</p> <p>Mais do que em seu desenvolvimento histórico, sustenta o autor, o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos etc., como um sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos.</p>
Jean Bodin	<p>Primeiro pensador a fazer uma reflexão sobre o Estado moderno, teorizou sua autonomia e soberania, assumindo que o Estado é constituído essencialmente do poder, ou seja, nem o território nem o povo representam tanto o Estado quanto o poder.</p> <p>Para ele, é da soberania que depende toda a estrutura do Estado, o qual é, portanto, o poder absoluto, a coesão de todos os elementos da sociedade.</p>
Thomas Hobbes	<p>A concepção da teoria do Estado de Hobbes está apoiada na seguinte visão: os homens em seu estado natural vivem como animais, jogando-se uns contra os outros pelo desejo de poder, riquezas e propriedades. Contudo, se continuassem a viver dessa forma, eles tenderiam a se autodestruir. É notória, portanto, a necessidade de se estabelecer um acordo, um contrato, para se protegerem. O contrato teria como propósito impor limites às atitudes egoísticas do homem, e impediria que eles vivessem em constante guerra.</p> <p>De acordo com Hobbes, os pactos, os tratados e os contratos, sem o poder de impor punição, são apenas palavras sem força. Por isso, para garantir tal contrato dever-se-ia criar um Estado absoluto, com poderes absolutos, duríssimo em seu poder.</p>
John Locke	<p>Sustenta Locke que o nascimento do Estado é um ato de liberdade de decisão e princípio de sobrevivência e preservação. As necessidades de cada indivíduo devem, portanto, estar associadas à sua relação com os outros indivíduos, constituindo-se, assim, a sociedade civil e política.</p> <p>A existência do Estado resulta também de um contrato que permitiria superar o estado de natureza que se caracterizava por uma completa liberdade e igualdade entre todos os homens, fonte de conflitos quando tivessem que cumprir a lei natural. Sendo todos iguais, tenderiam a interpretar e aplicar a lei natural segundo as suas conveniências. O homem em seu estado natural é plenamente livre, mas sente a necessidade de limitar a sua própria liberdade, a fim de garantir a sua propriedade.</p> <p>Assim, os homens se juntam em sociedades políticas para conservarem suas propriedades, pois no seu estado natural estas não são garantidas. É necessário, portanto, que se constitua um Estado capaz de assegurar essa propriedade.</p>

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Immanuel Kant	<p>Para Kant, somente por meio de estruturas jurídicas institucionais é possível assegurar a paz, ou seja, o estado de paz se instaura por meio do direito e a lei sobrepõe-se à soberania do povo.</p> <p>Kant define o direito público como um sistema legal de caráter geral estabelecido para um povo ou multiplicidade de povos por meio de uma vontade unificadora representada em uma constituição a fim de estabelecer a justiça. Por sua vez, o Estado é a totalidade de indivíduos sob uma condição civil e legal em relação aos membros dessa totalidade.</p>
Jean-Jacques Rousseau	<p>O Estado surge para dirimir os conflitos sociais por meio de um contrato social, no qual os indivíduos se dispõem a alienar os seus direitos e liberdades em favor do Estado. Tal contrato é livremente estabelecido e a vontade do Estado equivaleria sempre à vontade dos indivíduos.</p> <p>Para Rousseau a desobediência ao Estado deveria ser entendida como a desobediência à generalidade da sociedade. Partia-se do entendimento de que cada indivíduo estava obrigado a ser livre. O homem só pode ser livre se for igual e, portanto, assim que surgir uma desigualdade entre os homens acaba-se a liberdade. O único fundamento da <u>liberdade</u> é a <u>igualdade</u>; não há liberdade onde não existir igualdade.</p>

Principais teorias sobre a origem do Estado

- **Dialética:** o Estado nasceu da força, quando uma pessoa ou grupo controlou os demais (poucos submeteram muitos). O Estado surge com a luta de classe. Para Oppenheimer, a norma básica do Estado é poder. Isto é, visto pelo lado de sua origem: violência transformada em poder (Franz Oppenheimer (1864-1943), *System der Soziologie*. Vol. II Der Staat. Stuttgart, 1964).
- **Teoria evolucionária ou da origem familiar:** o Estado desenvolveu-se naturalmente (evolução do bando) a partir da união de laços de parentesco, onde o mais forte ou mais experiente detinha o controle do poder (Numa-Denys Fustel de Coulanges (1830-1889). *A cidade antiga*. São Paulo: Edameris, 1961).
- **Teoria do direito divino:** na Europa, entre os séculos XV e XVIII. O Estado foi criado por Deus, e Deus tem dado o poder divino de governar aos reis. Veja a esse respeito: despotismo esclarecido, absolutismo moderno, teocracia, imperador.
- **Teoria do contrato social:** coube aos filósofos, John Locke, Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau (séculos XVII e XVIII), que desenvolveram a teoria do contrato social. Nessa concepção, o Estado nasce do contrato social, evoluindo do “estado de natureza” para o “Estado democrático”.
- **Teoria da origem patrimonial:** teoria desenvolvida por Karl Marx e Friedrich Engels, relacionada à origem econômica: proteção da propriedade privada e regulamentação de relações patrimoniais. Para os autores, o surgimento do poder político e do Estado é decorrente da dominação econômica do homem pelo homem. O Estado vem a ser uma ordem coativa, instrumento de dominação de uma classe sobre outra. Para os autores, todos os fenômenos históricos são produto das relações econômicas entre os homens.

O surgimento de novos Estados, na atualidade, ocorre de três formas distintas: guerra, fracionamento e união. O processo de criação de novos Estados no mundo atual tem como base, entre outros, os interesses econômicos e as identidades culturais.

O Estado moderno, desde o seu surgimento, apresenta dois elementos que diferem dos Estados que existiram no passado: o primeiro é a **autonomia**, na qual se verifica a plena soberania do Estado (que não permite que sua autoridade dependa de qualquer outra autoridade); e o segundo é que o Estado se torna uma **organização distinta da sociedade civil**, embora seja expressão desta.

O povo é a essência do Estado, visto que este é produzido pelo primeiro – o povo. Ao se organizar politicamente, o povo estabelece o seu instrumento de poder, que é o Estado.

O Estado para Azambuja “é a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado”.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

O conceito de Estado, para Matias-Pereira, envolve três dimensões específicas, que interagem e se complementam: a sociológica, a política e a constitucional.

Ponto de vista sociológico	é a corporação territorial dotada de um poder de mando originário.
Sob o enfoque político	é a comunidade de homens fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção.
Sob a ótica constitucional	é a pessoa jurídica territorial soberana.

É nessa organização estatal, com território definido, organizada política, social e juridicamente, que o cidadão exerce a cidadania.

A compreensão do que vem a ser o próprio Estado passa pela necessidade de que seja assimilado o conceito de soberania, visto que não pode existir Estado perfeito sem soberania.

No sentido material (substantivo), soberania é o poder que tem a coletividade humana (povo) de se organizar jurídica e politicamente (forjando, em última análise, o próprio Estado) e de fazer valer no seu território a universalidade de suas decisões.

No aspecto adjetivo, por sua vez, a soberania se exterioriza conceitualmente como a qualidade suprema do poder, inerente ao Estado, como Nação política e juridicamente organizada.

Os elementos essenciais para justificar a existência de um Estado são: o *povo*, o *território* e o *poder político*.

Desses elementos, destaca-se a questão do território. É notório que a importância do elemento territorial aumenta de dimensão com a construção dos Estados modernos. Assistimos, também, ao declínio da importância das relações pessoais na estruturação do poder político na sociedade. O princípio da territorialidade que preside ao Estado moderno vai, progressivamente, substituindo o princípio da personalidade, à medida que os estrangeiros tornam-se equiparados aos cidadãos do Estado na submissão ao poder deste.

O espaço territorial é o definidor de competência dos órgãos do Estado. Isso significa que o poder destes fica circunscrito ao espaço territorial definido pelos limites do Estado. Na ideia de invulnerabilidade do território ao poder de órgãos de outros Estados reside parte significativa da essência do conceito de soberania dos Estados.

É uno o poder do Estado. Assim, no âmbito do respectivo território o poder soberano é conferido a ele e não existem quaisquer outras competências autoritárias que não provenham de seus órgãos, detentores do poder político, ou que não derivem desse poder. A finalidade do Estado é, portanto, prover a realização do bem comum.

O Estado existe fundamentalmente para realizar o bem comum. A doutrina costuma analisar esta grande finalidade desdobrando-a em três vertentes: o bem-estar, a segurança e a justiça. A interdependência dos fins do Estado assume particular importância em relação à sua grande e última finalidade: a promoção do bem comum. Assim, o Estado, enquanto forma de organização política por excelência da sociedade, pode ser aceito como o espaço natural de desenvolvimento do poder político.

O Estado é o detentor da soberania, e a soberania define-se pelo poder político que se configura na faculdade de ordenar a organização social e de deliberar sobre os assuntos de natureza coletiva, devendo agir sempre e em todos os atos de conformidade com o interesse coletivo. Assim, a base do poder político é o dever moral.

A noção de cidadania, desde a sua concepção, tem sido vinculada à ideia de Estado-nação, o qual exerce tanto uma soberania “interna” – sobre a população que está dentro de um território definido – quanto uma soberania “externa”. A cidadania aparece como um conjunto de mecanismos institucionais que regularam as relações entre o Estado e a população, definindo os direitos e as obrigações desta última e introduzindo o

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

princípio da igualdade formal, ao contrário das normas diferenciadas criadas para cada segmento da população na sociedade feudal. Definiu-se a relação indivíduo-Estado de maneira “secular”, mantendo a neutralidade estatal diante de convicções, projetos ideológicos ou outras preferências “privadas” por parte dos cidadãos.

Dessa maneira, o cidadão passou a identificar-se com o denominado Estado-nação, fazendo com que essa afinidade seja traduzida em uma forte sensação de pertencer àquele Estado. Ao longo do tempo esse sentimento de pertencer ao Estado-nação foi sendo reforçado pelo desenvolvimento, ou seja, pela conquista dos direitos sociais. Por sua vez, o processo de globalização tende a enfraquecer a importância da referência territorial e, portanto, a erodir os fundamentos da cidadania tradicional.

O conceito de Estado não deve ser confundido com o conceito de nação: Estado é a nação politicamente organizada; a nação, por sua vez, é um agrupamento humano unido por laços culturais, históricos, linguísticos e religiosos. Recorde-se que um Estado pode ser formado por mais de uma nação.

1.2 Governo

O Estado, num sentido amplo, é a sociedade política e juridicamente organizada em determinado território, dotado de soberania; o governo, por sua vez, é o núcleo estratégico ocupado de forma temporária por indivíduos que definem os objetivos, diretrizes e metas do Estado; e administração pública é a máquina estatal que viabiliza a vontade política do governo.

É sabido que governar está relacionado a adotar medidas e/ou decisões para atender às necessidades públicas. Nesse sentido, argumenta Motta (1991, p. 15) que:

“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.”

Assim, de forma sucinta, verifica-se que governo é a condução política do conjunto de órgãos e as atividades do Estado, estabelecendo suas diretrizes supremas. Nesse sentido, governo não se confunde com a administração pública, que tem a responsabilidade de executar as diretrizes definidas pelo governo. Registre-se que o governo pode agir com ampla discricionariedade; a administração pública, por sua vez, deve atuar de maneira subordinada.

1.3 Conceitos de eficiência, eficácia e efetividade

Na abordagem sobre Administração Pública torna-se relevante definir os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade.

Eficácia é uma medida normativa do alcance de resultados, enquanto a eficiência é uma medida normativa da utilização de recursos nesse processo.

No campo econômico, a eficácia de uma empresa refere-se à sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do suprimento de seus produtos (bens ou serviços), enquanto a eficiência é uma relação técnica entre entradas e saídas. Assim, eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Ela representa a relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido: é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o custo e o benefício resultante. A eficiência se preocupa em fazer corretamente as ações e/ou atividades a que se propõe, e da melhor maneira possível. Daí a ênfase nos métodos e procedimentos internos. A eficácia se preocupa em fazer de forma correta as ações e/ou atividades a que se propõe para atender às necessidades da empresa e do ambiente que a envolve.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Para Di Pietro, a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Em síntese, podemos argumentar que a eficiência está relacionada ao método com o qual realizamos as ações pretendidas, eficácia diz respeito ao resultado final da ação (alcançou-se ou não o objetivo pretendido) e efetividade corresponde ao grau de qualidade do resultado obtido.

1.4 Conceito de Administração Pública

A Administração Pública, num sentido amplo, designa o 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 ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum.

Administração envolve a interpretação de objetivos a fim de transformá-los em ação organizacional por meio do planejamento, da organização, da direção e do controle. Nesse sentido, a administração pública, num sentido amplo, deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos.

A administração pública, definida em termos amplos, abrange todas as operações que têm por propósito a realização ou o cumprimento dos desígnios públicos. Assim, a administração pública pode ser percebida como a estrutura do poder executivo, que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas. Apresenta-se como um conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de “interesse público” ou comuns numa coletividade ou numa organização estatal. Administração pública é o conjunto de órgãos do Estado encarregado de exercer, em benefício do bem comum, funções previstas na Constituição e nas leis.

Para Di Pietro, o conceito de Administração Pública divide-se em dois sentidos: em sentido objetivo, material ou funcional, Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos; e, em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

1.5 Governabilidade, governança e accountability

Para Matias-Pereira, a capacidade política de governar, ou seja, a governabilidade, seria resultante da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, e a governança, por sua vez, decorreria da capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, do governo de realizar políticas.

Observa-se que o conceito de governança utilizado com maior frequência na atualidade é o adotado pelo Banco Mundial, segundo o qual governança pode ser aceita como a forma com que os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados, com vistas a promover o desenvolvimento.

No campo dos embates teóricos sobre o tema, 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 representar os interesses de suas próprias instituições. Por sua vez, no conceito de governança, uma parcela de sua legitimidade advém do processo como ela se concretiza, ou seja, quando grupos específicos da população participam da elaboração e implementação de uma política pública, ela tem maior possibilidade de obter sucesso nos seus objetivos.

Para diversos autores, como Diniz, o termo governabilidade se refere às condições sistêmicas mais gerais, por meio das quais se dá o exercício do poder em dada sociedade, como a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários etc. Por sua vez, governança refere-se à capacidade governativa, em sentido

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

mais amplo, envolvendo a capacidade da ação estatal de implantação das políticas e na consecução das metas coletivas. Inclui-se, nessas ações do Estado, o conjunto de mecanismos e procedimentos para cuidar da dimensão participativa e plural da sociedade.

O termo governabilidade está relacionado ao grau no qual o sistema político se institucionaliza. Assim, enquanto a governabilidade diz respeito às condições do exercício da autoridade política, a governança qualifica o modo de uso dessa autoridade.

Já o termo accountability pode ser considerado o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais *accountable* é um governo. O conceito de *accountable* está relacionado estreitamente ao universo político-administrativo anglo-saxão.

Para Campos, quando as atividades governamentais se expandem e aumenta a intervenção do governo na vida do cidadão, a preservação dos direitos democráticos requer um controle efetivo da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*. O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadãos, entre burocracia e clientelas. O alto grau de preocupação com *accountability* ou a ausência desse conceito em uma democracia estão relacionados ao elo entre *accountability* e cidadania organizada e explica-se pela diferença no estágio de desenvolvimento político do país em questão.

1.6 Governança corporativa no Setor Público

A governança trata da aquisição e da distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas. A governança corporativa no setor público, por sua vez, refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas.

É perceptível que o conceito de governança corporativa esteja relacionado com *accountability* – entendido como a responsabilidade de prestar contas. A exigência de prestação de contas será diferente dependendo da natureza da entidade envolvida. A organização do setor público, realmente comprometida em assegurar a integridade do que faz, não aguardará até seus dirigentes serem investigados, mas avançará para evitar o comportamento não ético no momento em que detectar indícios de desvios nessa área.

A governança corporativa no setor público deve ser entendida como a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo, visando relacionar os objetivos políticos eficiente e eficazmente, como, também, comunicar publicamente e providenciar uma prestação de conta para o benefício da sociedade.

Dessa forma, a governança do setor público é constituída pelos seguintes elementos:

- Responsabilidade em atender a sociedade;
- Supervisão;
- Controle; e
- Assistência social.

Assim, na interação que envolve a administração, o controle, a supervisão e a responsabilidade em prestar contas, verifica-se que a responsabilidade ministerial interessa-se pela natureza do relacionamento com os participantes da área política e em conseguir os objetivos políticos. Para tanto, o ministro deveria ter uma visão administrativa, sendo responsável por definir claramente os objetivos políticos (eficácia), as precondições, como qualidade, eficiência, conformidade com os regulamentos e leis relevantes e controle financeiro.

A administração pública possui três paradigmas que podem conduzir para caminhos particulares em que a inovação não é só generalizada, como também adaptada; esses paradigmas são os papéis dos políticos, dos

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

administradores e da população. Cada caminho é uma visão mundial ou um modelo consistente em que cada um tem uma concepção ou suposição sobre a natureza do mundo.

Ademais, a boa governança corporativa, seja no setor público, seja no privado, exige: clara identificação e articulação das definições de responsabilidade; verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados; e suporte para a administração, particularmente de alto nível.

Assim, o desafio para o setor público é o de articular um conjunto de princípios e elementos comuns que são relevantes em cada contexto e que podem ser considerados em uma estrutura de governança. Os fatores essenciais que contribuem para uma governança corporativa sólida, são os seguintes: estrutura administrativa; ambiente administrativo; administração de risco; conformidade e complacência; monitoramento e relato da avaliação de desempenho; responsabilidade em prestar contas; conformidade versus desempenho.

1.7 Princípios de Governança na Gestão Pública

Uma boa governança pública, à semelhança da corporativa, está apoiada em quatro princípios:

- ✓ relações éticas;
- ✓ conformidade, em todas as suas dimensões;
- ✓ transparência; e
- ✓ prestação responsável de contas.

A ausência desses princípios requer mudança na forma de gestão. A busca permanente da prática desses princípios na administração do país ou na gestão de qualquer instituição deve ser vista como uma condição indispensável para que essa instituição possa continuar a progredir. É importante ressaltar que essa é uma tarefa permanente, que exige uma participação proativa de todos os atores envolvidos – dirigentes, políticos, órgãos de controle – e, em especial, da sociedade organizada.

Os princípios mais relevantes a que as entidades do setor público devem aderir para efetivamente aplicar os elementos de governança corporativa, para alcançar as melhores práticas, para Barrett, são:

- ✓ liderança;
- ✓ integridade;
- ✓ compromisso (relativos a qualidades pessoais); e
- ✓ responsabilidade em prestar contas, integração e transparência (são principalmente o produto de estratégias, sistemas, políticas e processos no lugar).

O uso dessas práticas de governança corporativa exige que todas as organizações do setor público sejam transparentes e responsáveis por suas atividades, visto que os cidadãos são os principais interessados em conhecer se os recursos públicos estão sendo usados apropriadamente e o que está sendo alcançado com eles.

Essa transparência é indispensável para permitir que os responsáveis pela gestão pública sejam controlados pela sociedade. Essa prática, por sua vez, contribui de forma indireta para a boa governança. Nesse sentido, pode-se observar que existe um ponto em comum entre os inúmeros autores que tratam do tema que envolve os princípios da boa governança: a responsabilidade do gestor público em prestar contas e a necessidade de promover o controle.

Observa-se, assim, que os princípios na governança pública não são distintos dos aplicados na governança corporativa. A diferença básica é que na governança pública os gestores têm sob sua responsabilidade bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça. É oportuno ressaltar, entretanto, que a gestão pública não pode ser considerada apenas por critérios da esfera privada, sob pena de comprometer a própria capacidade transformadora e democratizante das reformas de Estado.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Exercícios

01. (EsFCEEx 2015 – Questão 33) Sobre a Gestão Pública é correto afirmar:

- I - No processo de organização prescinde da divisão do trabalho.
- II - É atividade ofertada, útil, usufruída pelos cidadãos sob um regime de direito público.
- III - Constitui-se de estrutura tangível e física caracterizada pelas funções e cargos públicos.
- IV - Suas ações são norteadas por princípios constitucionais que defendem o interesse público.
- V - Deve buscar atender necessidades coletivas da população, a exemplo do bem-estar ambiental.

Das afirmativas acima:

- (A) Somente II e III estão corretas
- (B) Somente I e IV estão corretas
- (C) Somente IV e V estão corretas
- (D) Somente I, II e V estão corretas
- (E) Somente II , III e V estão corretas

02. (EsFCEEx 2017 – Questão 38) – Dentro da questão pública, esse conceito surgiu como um instrumento do Estado para defender os interesses públicos ao invés dos interesses privados. Para grande parte dos autores é o meio mais racional para a promoção do interesse público. Tecnicamente, esse conceito refere-se a (ao):

- (A) políticas públicas
- (B) administração pública
- (C) bem público
- (D) planejamento público
- (E) espaço público

03. (EsFCEEx 2017 – Questão 60) – O Estado já estabelecido contém elementos que podem ser identificados segundo critérios como: onde está localizado territorialmente e por pessoas que nele habitam. Os referidos critérios, quanto ao tipo, são denominados de ordem:

- (A) formal
- (B) material
- (C) espacial
- (D) geográfica
- (E) legal e espacial

04. (EsFCEEx 2020 – Questão 43). Sobre o conceito de Governo, é correto afirmar que

- (A) é a base espacial (física) onde está situado o Estado.
- (B) é considerado o conjunto de pessoas naturais, denominadas nacionais, que pertencem ao Estado.
- (C) reflete o bem comum, o ideal a ser alcançado.
- (D) representa um dos elementos que constitui o Estado.
- (E) representa o ente personalizado que se apresenta tanto nas relações internacionais quanto nas relações internas.

05. (EsFCEEx 2021 – Questão 26) Aristóteles apresentava um modelo tradicional de concepção política de Estado, conceituando-o como a única organização que detinha o poder extroverso e que possuía a capacidade de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. Já o conceito de que o Estado possuía razões que respaldavam suas ações, de uma maneira totalmente diferente daquelas que justificam as ações humanas, baseadas em princípios cristãos éticos e morais, nitidamente separando a política da moral, da ética, do direito e da teologia, criando, assim, as bases da ciência política moderna, foi apresentado por

- (A) São Tomás de Aquino.
- (B) Maquiavel.
- (C) Rousseau.
- (D) Locke.
- (E) Hobbes.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

06. (EsFCE 2024 – Questão 43). Em uma das ações humanitárias em que o Ministério da Defesa, principalmente por meio das Forças Armadas, atuou, avaliou-se que as metas inicialmente traçadas foram alcançadas e dentro do orçamento previsto, de acordo com indicadores, respectivamente, de

- (A) eficiência e eficácia.
- (B) efetividade e eficácia.
- (C) excelência e eficiência.
- (D) economicidade e eficácia.
- (E) eficácia e eficiência.

07. Aristóteles, em sua análise política, aponta como fim último do Estado a virtude, ou seja, a formação moral dos cidadãos. Para ele, a coletividade prevalece sobre o indivíduo. Qual é a principal ideia defendida por Aristóteles sobre o Estado?

- a) O Estado é um ente irrelevante, onde o indivíduo deve prevalecer.
- b) O Estado deve ser uma organização militarizada e autoritária.
- c) O Estado tem como fim a virtude e a formação moral dos cidadãos.
- d) O Estado deve limitar-se à proteção dos direitos individuais.
- e) O Estado é resultado de uma evolução histórica sem relação com a moral.

08. De acordo com a teoria contratualista, o Estado é visto como o resultado de um contrato social. Qual é a principal função do Estado, segundo essa perspectiva?

- a) Garantir a obediência absoluta dos cidadãos à autoridade governamental.
- b) Assegurar o bem comum por meio de um contrato entre os cidadãos e o Estado.
- c) Impor as vontades dos governantes sobre os direitos da população.
- d) Evitar a intervenção das outras nações nos assuntos internos.
- e) Estabelecer um sistema de castigos severos para manter a ordem.

09. Qual filósofo é conhecido por defender a separação entre política e moral, criando as bases da ciência política moderna?

- a) Aristóteles
- b) Jean Bodin
- c) Maquiavel
- d) John Locke
- e) Santo Tomás de Aquino

10. Segundo Jean Bodin, o Estado moderno depende de qual elemento essencial?

- a) O território, pois é ele quem define o poder do Estado.
- b) O poder absoluto, que é o cerne da estrutura do Estado.
- c) A religião, que mantém a ordem moral.
- d) O povo, que deve estar subordinado à autoridade do governo.
- e) A economia, que garante a estabilidade política.

11. A teoria do contrato social de Rousseau propõe que a obediência ao Estado é, na verdade, uma obediência à vontade geral da sociedade. Qual é o fundamento dessa ideia?

- a) A ideia de que os governantes têm autoridade ilimitada sobre o povo.
- b) A percepção de que a liberdade dos indivíduos só existe se houver igualdade entre eles.
- c) O pensamento de que as leis devem ser fundamentadas pela Igreja.
- d) A crença de que o povo deve ser governado por uma classe dominante.
- e) A visão de que a liberdade do homem é absoluta e não precisa ser regulada.

12. Para Thomas Hobbes, qual é a principal razão para a criação do Estado?

- a) O desejo de conquistar novos territórios.
- b) A necessidade de limitar a liberdade individual para evitar a guerra de todos contra todos.
- c) A busca pela supremacia religiosa sobre o poder político.
- d) O desenvolvimento econômico e a necessidade de acumular riqueza.
- e) A promoção da educação moral e religiosa entre os cidadãos.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

13. De acordo com o conceito de Administração Pública, o que ela deve ser capaz de realizar?

- a) Somente a execução das leis, sem interferir nas políticas públicas.
- b) A gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, visando o bem comum.
- c) A administração de uma economia privada eficiente e competitiva.
- d) A definição de políticas públicas sem a necessidade de fiscalização.
- e) O controle de recursos financeiros de forma a beneficiar apenas uma classe dominante.

14. Qual é a principal diferença entre "governabilidade" e "governança"?

- a) Governabilidade é a capacidade de governar, enquanto governança é a eficácia do governo.
- b) Governabilidade refere-se à capacidade de um governo representar seus interesses, enquanto governança trata da capacidade de gerenciar recursos e políticas.
- c) Governabilidade está relacionada ao controle militar, enquanto governança trata da distribuição econômica.
- d) Governabilidade está ligada à eficiência econômica, enquanto governança se concentra em resultados eleitorais.
- e) Governabilidade se refere ao controle interno do governo, enquanto governança diz respeito às relações com outros países.

15. O que caracteriza uma boa governança pública, de acordo com o texto?

- a) A centralização de decisões políticas e a minimização da participação social.
- b) A promoção de uma gestão pública transparente, ética e responsável, com controle social.
- c) A exclusão de cidadãos na tomada de decisões sobre políticas públicas.
- d) A eficiência administrativa, sem a necessidade de prestação de contas.
- e) O fortalecimento de uma elite política responsável pela definição das políticas públicas.

16. Na governança corporativa aplicada ao setor público, o princípio da transparência implica que:

- A) As entidades devem manter suas ações confidenciais
- B) Apenas os gestores internos têm acesso às informações
- C) A sociedade deve ter acesso ao uso dos recursos públicos e aos resultados obtidos
- D) A transparência só é necessária em crises financeiras
- E) A sociedade deve aprovar diretamente todas as ações de governança

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

2. MUDANÇAS NO ESTADO E NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. A trajetória das reformas administrativas, modernização administrativa e reforma do Estado no Brasil pós-1930

2.1.1 O Estado Oligárquico

O Estado oligárquico, no período identificado como República Velha ou dos Coronéis (1889-1930), pouca importância dava às políticas públicas de caráter social ou à mobilização da sociedade civil. As instituições religiosas, em alguns casos apoiadas pelo Estado, assumiam um papel preponderante no atendimento aos pobres e excluídos que, em sua maioria, ficavam à margem das políticas sociais básicas. As Santas Casas de Misericórdia, as irmandades e as ordens terceiras, além de outras instituições religiosas não católicas, constituíram-se como protagonistas importantes nesse período. Tal cenário começa a alterar-se de forma lenta na década de 1920, quando se iniciam as condições históricas que levariam à queda do regime oligárquico. É notório o surgimento de uma mobilização social e, nesse contexto, aparecem os primeiros movimentos sociais urbanos.

2.1.2 Governo Getúlio Vargas – Década de 1930

Com a chegada ao poder do governo Getúlio Vargas, nos anos 1930, tem início a implantação do modelo de administração burocrática no Brasil. Esse modelo surge no bojo do processo da industrialização brasileira. Nesse processo, o Estado passa a ter uma função decisiva, visto que passou a intervir fortemente no setor produtivo de bens e serviços. Com essa reforma promovida pelo governo Getúlio Vargas – executada por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes –, a Administração Pública é submetida a um forte processo de racionalização. Esse esforço viabilizou a criação das primeiras carreiras burocráticas, bem como a busca de adotar o concurso como forma de acesso ao serviço público. Fica evidenciado que a implantação da Administração Pública burocrática está relacionada à modernização do sistema capitalista existente no Brasil.

O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1936, tinha como objetivo principal a realização da modernização administrativa do país. No início do processo, a Administração Pública – influenciada pela teoria da administração científica de Taylor – buscou a racionalização por meio da simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos, bem como foi implantada a função orçamentária vinculada ao planejamento. Na área de administração dos recursos humanos, o DASP inspirou-se no modelo weberiano para estruturar a burocracia, ou seja, baseou-se no princípio do mérito profissional. Essa política de recursos humanos, em que pese os esforços realizados, não respondeu adequadamente às necessidades do Estado.

Registre-se que, embora a Administração Pública estivesse em processo de mudança, o patrimonialismo ainda se fazia presente no contexto político brasileiro. Dessa forma, o coronelismo abria espaço para o clientelismo e para o fisiologismo.

A administração burocrática implantada na década de 1930 foi objeto de inúmeras tentativas de reforma. Observa-se que os frágeis resultados obtidos foram decorrentes das inadequações do modelo adotado. Essas reformas estiveram centradas na extinção e criação de órgãos, bem como na constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática.

2.1.3 Estado Interventor (1930-1956)

O governo Vargas (1930-1945) deflagra o processo que leva à criação das bases institucionais de uma democracia nos moldes das sociedades fordistas da época, estabelecendo direitos trabalhistas, um sistema de ensino público, o sufrágio universal e a Constituição de 1946. Tais iniciativas buscavam instaurar um Estado de Bem-Estar no País (Welfare State). Nesse esforço, serão criadas grandes instituições paraestatais mediadoras entre o Estado e a sociedade (especialmente na esfera econômica). Destacam-se, entre elas, o Serviço Social da Indústria, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e a Legião Brasileira de Assistência. São criados, também, os principais sindicatos, federações e confederações que congregavam trabalhadores por empresa, região ou setor de atividade.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

É pertinente ressaltar que a preocupação com a profissionalização da assistência social, por meio da criação de cursos e valorização dessa função na esfera pública, foi estruturada a partir de uma visão clientelista e populista, características da ideologia do governo autoritário de Getúlio Vargas. Apesar de a igreja ter mantido o seu papel na assistência social, sua atuação passou a ser complementada pela ação administrativa do Estado.

2.1.4 A Reforma Administrativa de 1967

A reforma administrativa no Brasil, realizada por meio do Decreto-lei nº 200, de 1967, representa um avanço na busca de romper com a rigidez burocrática. Pode ser entendida como a **primeira experiência de implantação da administração gerencial no país**. Por meio de suas normas definidoras, executam-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades 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.

Esse modelo não foi capaz de provocar alterações significativas na administração burocrática central. Ele permitiu a coexistência de setores de eficiência e competência na administração indireta, bem como de formas arcaicas e ineficientes no âmbito da administração direta ou central. A política adotada pelos governantes do regime militar, que não implementou carreiras de administradores públicos de alto nível – passou a contratar os escalões superiores da administração por meio das empresas estatais –, pode explicar o enfraquecimento do núcleo burocrático da Administração Pública brasileira.

A criação da Secretaria de Modernização, nos anos 1970, representou um novo esforço para estimular a modernização da Administração Pública. Nessa fase, procurou-se implantar novas técnicas de gestão, em especial a administração de recursos humanos, no âmbito federal. A criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND –, no início da década 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, visava reformar a burocracia e direcioná-la rumo à Administração Pública gerencial. As ações do PrND, que a princípio foram dirigidas para o combate à burocratização dos procedimentos, foram posteriormente orientadas para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização. Essas medidas tinham como propósito diminuir os excessos decorrentes da expansão da administração descentralizada.

2.1.5 Redemocratização e Institucionalização da Sociedade Civil (pós-1985)

O período do regime militar encerra-se em 1985, com a retomada do processo de democratização do país. No período de transição, que durou de 1985 até 1988, foi escrita uma nova Constituição, que restabeleceu as bases legais para o exercício pleno da democracia. Após a promulgação da nova Constituição, começam a ser implementados 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 deflagrado um processo de municipalização da gestão pública, concedendo maiores poderes aos municípios; criação de Conselhos Municipais em várias áreas de interesse público – educação, saúde, ambiental –; ampliação da participação da sociedade na resolução de assuntos comunitários; aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Defesa do Consumidor, Estatuto do Idoso, entre outras medidas.

2.1.6 Os Efeitos Negativos da Democratização na Administração Pública

A transição democrática de 1985, por sua vez, representou um enorme retrocesso na modernização da Administração Pública, visto que os acordos políticos espúrios – resultantes de um novo populismo patrimonialista – propiciaram um rateio dos cargos públicos da administração indireta e dos órgãos dos ministérios nos Estados para os dirigentes políticos dos partidos vitoriosos. A alta burocracia, nesse período, passava a ser acusada pelas forças conservadoras de ser a responsável pela crise do Estado, na medida em que havia contribuído para o seu crescimento desmedido.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Esses dois fatores, presentes na discussão e elaboração da Constituição de 1988, contribuem para o forte retrocesso burocrático do País. A nova Constituição retirou a autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, bem como impôs a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios. Supriu, 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.

2.1.7 (Des)Reforma Administrativa do Governo Collor

Os efeitos decorrentes das disfunções da Constituição de 1988 começaram a ser percebidos de forma imediata no funcionamento da Administração Pública. Na busca de soluções para melhorar a performance do setor público, o governo Collor (1990-1992), entre outras medidas, propõe-se a reduzir o tamanho e o número de servidores da máquina governamental. O desmonte do setor público e o enfraquecimento do papel do Estado, feitos de forma inadequada por esse governo, agravaram ainda mais os problemas existentes. Após o impedimento do presidente Collor no poder, assume o vice-presidente, Itamar Franco. Em seu mandato procurou promover a recomposição dos salários dos servidores, que haviam sido violentamente reduzidos. Registre-se que foi no governo Itamar Franco que foi lançado o Plano Real.

Podemos verificar que a questão da reforma administrativa somente volta a entrar na agenda de discussão política do país a partir de 1994. Com a deflagração da campanha presidencial, o tema é novamente introduzido nos programas da maioria dos candidatos, em particular, a intenção de implantação da Administração Pública gerencial. Com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998/1999-2002), reinicia-se o processo de mudança organizacional e cultural da Administração Pública. A preocupação com a revitalização do Estado, em que pese as suas dificuldades, também está presente na agenda política do governo Lula (2003-2006/2007-2010).

Para uma melhor visão da trajetória das reformas administrativas, modernização administrativa e reforma do Estado no Brasil, veja os quadros a seguir.

Ações	Casos	Medidas Orientadoras	Processos Adotados
Reforma Administrativa	• DASP	<ul style="list-style-type: none"> • O problema está nos meios. Reforça o papel da burocracia. • Princípios – centralização e padronização. 	<ul style="list-style-type: none"> • Soluções (a burocracia ortodoxa); busca de problemas (burocracia patrimonial). • Projeto Mauricio Nabuco – implantado de maneira autoritária.
Modernização Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Administração paralela (Governo JK) • Administração para o Desenvolvimento (regime militar) 	<ul style="list-style-type: none"> • O problema está na adequação entre meios e fins – necessidade de uma burocracia flexibilizada para os fins de desenvolvimento (Plano de Metas e Planos Nacionais de Desenvolvimento, respectivamente). 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas (rigidez e incapacidade) em busca de soluções (grupos executivos e Decreto-lei nº 200, respectivamente). • Elabora-se diagnóstico (Comissão de Simplificação Burocrática – COSB; e Comissão Amaral Peixoto, respectivamente); proposições legais; e implementa-se mediante forte liderança top-down (grupos executivos) ou de forma autoritária (Decreto-lei nº 200).
Reforma do Estado	• Governo Collor – 1990/1991	<ul style="list-style-type: none"> • Princípios – descentralização e flexibilização. • O Estado como problema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Soluções (desmonte e enfraquecimento do papel do Estado).
Reforma do Estado	• Governos FHC – 1995/2002	<ul style="list-style-type: none"> • O Estado como problema (a crise do Estado e da administração burocrática segundo a visão neo-institucionalista econômica). • Construção do Estado regulador. • Descolamento entre planejamento e gestão – um plano de adequação do Estado (Plano Diretor) não atrelado a metas de desenvolvimento; e um plano de desenvolvimento (PPA 2000-2003) sem um modelo de adequação do Estado para sua implementação. • Orientação dominante do ajuste fiscal obstruiu tanto o Plano Diretor quanto o PPA. • Princípios – desestatização, flexibilidade, foco no cliente, orientação para resultados, controle social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Soluções (nova gestão pública; "administração gerencial") em busca de problemas (a "administração burocrática"). • Elaboram-se planos (PD, PPA) com baixo envolvimento e participação dos atores envolvidos, o que gera baixo grau de implementação. • As políticas de gestão se fragmentam e prevalece a orientação do ajuste fiscal.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Ações	Casos	Medidas Orientadoras	Processos Adotados
Revitalização do Estado	<ul style="list-style-type: none"> • O Plano de Gestão Pública do Governo Lula – 2003/2006 – 2007/2010 • O Plano de Gestão Pública do Governo Dilma - 2011/2014 	<ul style="list-style-type: none"> • O Estado como solução – papel ativo na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento. • A Administração Pública pode e deve ser otimizada para aumentar a capacidade de governo. • Princípios – redução do déficit institucional; fortalecimento da capacidade de formular e implementar políticas; otimização de recursos; participação, transparência e ética. • O Estado como solução – papel ativo na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento. • Continuidade das ações e princípios adotados no governo Lula (2003/2010). 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas (diagnóstico institucional da APF) em busca de soluções (um plano de gestão pública). • O Plano de Gestão como uma agenda positiva – implementação dos PPAs – 2004-2007 e 2008-2011, inovações gerenciais e equacionamento de problemas estruturais da administração federal. • Busca-se elaborar um diagnóstico participativo; debatem-se os problemas; elabora-se um plano coletivo de governo; constrói-se uma rede de implementação com ampla sustentação. • Os resultados do primeiro mandato (2003-2006) ficam abaixo do esperado, em termos de eficiência, eficácia e efetividade, bem como na transparência e ética. • Pretende-se no período 2007-2011 reforçar a governança, com a superação das dificuldades encontradas para se implantarem as políticas públicas, devido à rigidez e ineficiência da máquina administrativa. • Continuidade e aperfeiçoamento dos processos adotados no governo Lula.

Fonte: Adaptado de Presidência da República (2004) e Matias-Pereira (2012a).

2.2. O esgotamento do modelo de intervenção estatal

A crise do petróleo, ocorrida em 1973, foi a responsável por deflagrar os mecanismos que provocaram o esgotamento do antigo modelo de intervenção estatal, nos moldes burocráticos. A crise econômica mundial, que teve início naquela década, pôs fim à era de prosperidade que havia sido iniciada no pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse período, tanto os países capitalistas desenvolvidos quanto os subdesenvolvidos (inclusive o Brasil), bem como países do bloco socialista, experimentaram elevadas taxas de crescimento econômico.

Quatro fatores socioeconômicos contribuíram decisivamente para agravar a crise do Estado gerada no pós-guerra:

1. Crise econômica mundial – iniciada em meados dos anos 1970 e agravada ao longo dos anos 1980. Observa-se que, a partir de 1979, o padrão de crescimento baseado no financiamento externo ou estatal, por meio do investimento direto do Estado ou do investimento privado subsidiado, que havia prevalecido durante a década de 1970, entrou em crise, quando o fluxo de financiamento externo líquido cessou em 1982. Diante desse novo cenário, as economias da maioria dos países enfrentaram um grande período recessivo, sem o retorno aos índices de crescimento econômico atingidos nas décadas de 1950 e 1960.

2. Crise fiscal do Estado – após várias décadas de crescimento, apoiados no modelo econômico proposto por Keynes, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. Na medida em que ficavam mais endividados, os governos tiveram que elevar a carga tributária para cobrir os déficits, mas sem necessariamente manter serviços de qualidade ou até mesmo melhorá-los. Essa situação provocou uma grande revolta nos contribuintes, principalmente porque eles não conseguiam enxergar uma relação direta entre o acréscimo nos tributos e a melhoria dos serviços públicos. Em outras palavras, havia um problema de conflito de interesses: enquanto os Estados estavam sobrecarregados de atividades e com recursos escassos para este cumprimento, a sociedade organizada não queria perder tudo o que já havia sido conquistado.

3. Crise de governabilidade – os governos mostravam-se incapazes para resolver os problemas econômicos e sociais de seus países, o que levou diversos deles a sofrerem crise de governabilidade.

4. Emergência da globalização e das inovações tecnológicas – as profundas transformações que ocorreram na economia e no setor produtivo também se refletiram no Estado. Com o aumento do número das empresas transnacionais e os grandes fluxos financeiros e internacionais, os Estados nacionais tiveram seus controles enfraquecidos, o que implicou a perda de parcela significativa de poder de definir suas políticas macroeconômicas.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

O Estado, além disso, passou a ser responsabilizado pelas empresas como culpado pelos altos custos, especialmente os trabalhistas, previdenciários e tributários. Pressionado pelo segmento empresarial a reduzir impostos e a sua participação no mercado de trabalho, o enorme Estado burocrático viu-se diante de um dilema: ao mesmo tempo em que necessitava de maior arrecadação para cobrir seus sérios problemas fiscais, tinha de diminuir tributos e sua ingerência no mercado de trabalho, para que suas empresas pudessem ter mais competitividade no cenário global e para que pudesse ser alvo dos investidores. A conjugação de todos esses fatores exigia cortes urgentes de custos, com a redução de gastos com pessoal e com aumento da eficiência governamental.

O aparato governamental precisava ser mais ágil e flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas.

Verifica-se que houve uma tendência, no âmbito mundial, a partir do início da década de 1980, em favor da Reforma do Estado, com uma nítida preocupação dos governos em empreender esforços para modernizar e agilizar a Administração Pública. Em nenhum outro momento da história o movimento em favor da reforma da Administração Pública avançou tanto e de forma tão rápida.

Esse movimento está intimamente relacionado ao novo paradigma de Administração Pública gerencial. O que se buscava com a Reforma do Estado foi a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial. Este, pautado em princípios da administração das empresas privadas, traz novos conceitos de gestão, os quais os reformadores acreditam que podem ser aplicados com sucesso em muitos setores da Administração Pública: administração por objetivos, downsizing, serviços públicos voltados para o consumidor, empowerment, pagamento por desempenho, qualidade total, formas de descentralização.

A retomada de teorias críticas às burocracias estatais e favoráveis aos ideais liberais do Estado-mínimo foi reforçada com a chegada dos governos conservadores na Grã-Bretanha, em 1979 (Margaret Thatcher), e dos republicanos nos Estados Unidos em 1980 (Ronald Reagan). Coube aos governantes daqueles dois países implantarem as primeiras reformas no antigo modelo, logo no início da década de 1980. Cumpre lembrar que foi a Grã-Bretanha o grande laboratório das técnicas gerenciais aplicadas. Seguindo essa tendência, um grande número de países começou a ensaiar o início das reformas de seus Estados.

As ações dos governos desses países, no entanto, resumiram-se apenas em ajustar os contornos da Administração Pública com medidas como:

- Limitações das dimensões do setor público.
- Privatização.
- Comercialização ou corporativização de órgãos públicos.
- Descentralização para governos subnacionais.
- Desconcentração no governo central.
- Uso de mecanismos típicos de mercado.
- Novas atribuições aos órgãos da administração central.
- Outras iniciativas de reestruturação ou racionalização.

Ficou evidenciado, em seguida, que reformar um Estado nacional é tarefa de grande complexidade, que envolve inúmeros aspectos, como ideias, estratégias, processos, recursos humanos, estruturas organizacionais, poderes e política, orçamentos, relações externas, agentes não governamentais e sociedade.

Vários dos países pioneiros desse movimento apresentaram particularidades em seus processos de reforma:

- Os EUA adotavam a filosofia do “deixem o administrador administrar”, apregoando a “melhoria contínua”, baseada nos princípios da gestão da qualidade total.

- No Reino Unido, o governo Thatcher desencadeou uma reforma batizada de “Próxima Passos”. Nela, as autoridades da administração nacional definiriam as políticas gerais, mas dois terços dos serviços públicos deveriam ser realocados em agências. As agências seriam regidas por contratos, nos quais seria definido o que elas fariam, além dos padrões pelos quais seu desempenho seria avaliado. Os acordos sobre desempenho e metas a serem alcançados serviriam de base para uma mudança radical no antigo sistema burocrático Whitehall.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Cada agência pôde se concentrar mais diretamente na melhoria do serviço que devia prestar a usuários e consumidores.

• Na Nova Zelândia promoveram-se mudanças radicais. Houve, de modo intenso, venda de empresas estatais ao setor privado, além da sujeição do restante da Administração Pública à concorrência de mercado. Os funcionários mais graduados foram integrados à Administração Pública mediante contratos de desempenho para administrar órgãos cujo trabalho é definido por acordos de compra de serviços. Estes passaram a ser remunerados de acordo com o desempenho, e os que não atingissem as metas propostas poderiam ser demitidos. Em síntese, era o mercado que determinava o sucesso de cada agência.

Apesar das peculiaridades nas reformas em diferentes países (PDAE/MARE, 1995), a abordagem do problema parte dos mesmos fundamentos quando se compararam as reformas administrativas do passado e as do presente.

• **Ênfase** – as reformas administrativas tradicionais concentravam-se na reestruturação organizacional. As recentes reformas do setor público buscam modificar procedimentos.

• **Responsabilização** – a administração tradicional está baseada em um sistema autoritário, hierarquizado e rígido. As recentes reformas do setor público têm adotado mecanismos baseados no mercado.

• **Resultado final** – a administração tradicional tendia a julgar os administradores com base no processo. Era o império da lei e das normas. O que elas ditavam deveria ser executado e a sua mera realização seria sinal do dever cumprido, não importando se os resultados fossem inadequados. As reformas mais recentes do setor público têm dado maior atenção à eficiência.

• **O papel dos funcionários públicos** – a administração tradicional recorria a funcionários públicos para executar tarefas do Estado. As reformas mais recentes do setor público não partem mais do pressuposto de que as tradicionais tarefas do Estado têm de necessariamente ser executadas pela Administração Pública. Tal fato envolve a perspectiva de recursos humanos na administração.

• **O papel dos cidadãos** – a administração tradicional tendia a tratar os cidadãos como clientes, presumindo que os funcionários públicos conheciam melhor suas necessidades, e que os cidadãos eram beneficiários passivos dos serviços públicos. As novas reformas do setor público levam a uma visão deles como consumidores. No entanto, é necessário definir quem e o que é consumidor e qual é o papel dele para o bom funcionamento do sistema.

• **O núcleo do Estado** – a Administração Pública tradicional definia “serviços públicos” como algo que só o Estado podia ou devia fazer. As recentes reformas do setor já não impõem esses limites conceituais, embora ainda deva ser preservado um núcleo mínimo do Estado, com atribuições exclusivas. O desafio é saber como delimitar esse núcleo.

2.3. Reformas na Administração Pública: as bases da nova gestão pública

O aumento das expectativas e das demandas dos cidadãos em uma parcela significativa dos países passou a exigir uma nova forma de orientação na prestação de serviços por parte da Administração Pública para responder a esta crescente exigência da população. A qualidade dos serviços que são ofertados e o nível de satisfação do cidadão/cliente são o referencial da NGP (fortemente embasada em um modelo gerencial), que se apresenta, em escala mundial, como o novo paradigma do final do século XX. Essas transformações ocorriam num contexto de globalização e difusão da Tecnologia da Informação, que, por sua vez, refletiam profundamente no ambiente de negócios, exigindo das organizações mais flexibilidade nas suas operações.

Esta mudança veio impulsionar a realização de reformas na Administração Pública de inúmeros países que tinham necessidade de melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade das suas prestações. Nessas reformas, denominadas New Public Management – Nova Gestão Pública (NGP), estão incluídas mudanças nos procedimentos utilizados e alterações nas estruturas da organização do setor público com o objetivo de conseguir que o mesmo funcione melhor.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

A burocracia é: Limitada por leis Orientada para dentro Centrada na obediência Estática	O management é: Inovador Orientado para fora Focado no desempenho Dinâmico
Postura: Paternalista Dirigida por uma mística Orientada a estândares Autorregulada	Postura: Orientado para o consumidor Transparente Focado nos resultados
Os políticos são: Dogmáticos Interventores Instáveis	Os managers são: Pragmáticos Facilitadores Estratégicos Estáveis

Fontes: Hood (1991; 1995); Matias-Pereira (2012a), com adaptações.

As principais diferenças entre burocracia e management.

Hood (1991; 1995)	Minogue et al. (1998)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Tendência à desagregação. 2. Melhoramento da competência. 3. Uso de práticas de gestão oriundas do setor privado. 4. Maior ênfase na disciplina e a parcimônia na utilização de recursos. 5. Tendência a uma gestão mais aplicada. 6. Preocupação por estândares mais explícitos e mensuráveis de desempenho. 7. Preocupação em controlar de acordo com as medidas predefinidas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Separação entre o desenho de políticas e gestão operacional. 2. Maior preocupação com resultados do que com processos. 3. Orientação para as necessidades dos clientes, em detrimento daquelas da organização. 4. Mudança desde a provisão direta em favor de um rol de direção ou facilitação. 5. Uma cultura burocrática transformada.

Fontes: Hood (1991; 1995); Minogue et al. (1998); Matias-Pereira (2012a).

Visão das principais características da NGP

Os estímulos provocados pelo movimento internacional de Reforma do Estado foram responsáveis pela proliferação, nos países latino-americanos, de implementações de diversas experiências na área da Administração Pública.

Essas mudanças tiveram como características básicas buscar maior flexibilidade gerencial em relação à compra de insumos e materiais, à contratação e dispensa de recursos humanos, à gestão financeira dos recursos, além de estimular a implantação de uma gestão que priorizasse resultados, satisfação dos usuários e qualidade dos serviços prestados.

Ferlie et al. (1999) caracterizam, no contexto internacional das reformas do Estado, quatro modelos da Nova Administração Pública:

1) Modelo do impulso para a eficiência – aproximação entre serviços públicos e serviços privados, preconizando a transformação do setor público por meio da introdução de padrões de eficiência desenvolvidos pelo setor privado.

2) Maior controle financeiro – introdução de sistemas de custos e auditorias quanto aos aspectos financeiros e profissionais, poder outorgado à administração superior, com estabelecimento de objetivos claros, com monitoramento do desempenho e desregulamentação do mercado de trabalho.

3) Modelo downsizing e descentralizado – separação entre o financiamento público e dotação do setor autônomo, mudança da gestão hierárquica para a gestão por contrato, surgimento de organizações separadas para compra e para prestação de serviços e redução drástica da folha de pagamento das organizações públicas.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

4) Modelo da busca pela excelência – baseado na Escola de Relações Humanas, com ênfase para a “cultura organizacional” – modelo de orientação para o serviço público. Até hoje tem sido o padrão menos desenvolvido, fruto da fusão entre os modelos definidos pelos serviços públicos e privados, conferindo, ao primeiro, aspectos administrativos qualitativos presentes, no segundo, incluindo a responsabilidade dos serviços com os usuários e os cidadãos, não mais considerados meros consumidores ou simples usuários.

2.4. A reforma gerencial do Estado Brasileiro

2.4.1 O Novo Gerencialismo e o Processo de Redemocratização

O consenso que se formou em relação à necessidade de reformar o Estado fica evidenciado na pauta de objetivos definidos para a reforma (PDRAE/ MARE, 1995). Nesse contexto, podemos identificar dois importantes paradigmas: o novo gerencialismo e a perspectiva democratizante. É perceptível que o denominado novo gerencialismo contém um paradigma hegemônico, e que a perspectiva democratizante é menos formalizada conceitualmente. Não devemos desconsiderar, entretanto, que dela resultam diversas experiências locais de inovação gerencial e de democratização do Estado.

Registre-se que a reforma do Estado brasileiro de 1995 foi dividida em dois estágios. No primeiro estágio, foram realizadas a privatização, descentralização, desregulamentação, entre outras medidas. No segundo, foi feita a estruturação de capacidade administrativa institucional.

2.4.2 Reforma do Estado e Governança

A partir da decisão do governo de promover a reforma do Estado brasileiro, procurou-se criar novas instituições legais e organizacionais que permitissem a uma burocracia profissional e moderna ter condições de gerir o Estado. Inicialmente, sob a responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), foram estabelecidas condições para que o governo federal pudesse aumentar sua governança. Com esse propósito, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como um instrumento balizador da reforma e modernização deste (PDRAE/MARE, 1995). Constatase que, mesmo tendo como foco de sua atenção a Administração Pública federal, muitas de suas diretrizes foram aplicadas no âmbito estadual ou municipal.

2.4.3 O Desafio da Construção da Esfera Pública

O surgimento do modelo da Nova Gestão Pública (NGP), motivado pela crise fiscal, persistência da cultura burocrática, mitigada por práticas patrimonialistas, e elevado déficit de desempenho, tanto em quantidade quanto em qualidade na prestação de serviços públicos, entre outros, ainda está presente na nossa realidade. Para inúmeros autores, a Nova Gestão Pública se apresenta como um âmbito de discussão, um diálogo profissional sobre a estrutura, a gestão e o controle da Administração Pública envolvendo o mundo acadêmico e os servidores públicos.

Assim, deve-se descartar a tentação de definições formais, concentrando o debate na busca de respostas, segundo determinadas circunstâncias, para as questões de como estruturar, gerenciar e controlar os sistemas burocráticos públicos. A concepção NGP está apoiada nas teorias da Escolha Pública (Public Choice) e, em particular, do Agente-Principal. A ela também foram agregados os aspectos contemporâneos da gestão empresarial, por exemplo, a Total Quality Management (TQM), reengenharia, stakeholders, orientação a clientes, foco em resultados, flexibilização, remuneração variável por desempenho, entre outros.

Em relação aos novos temas que estão emergindo com intensidade, destaca-se o que trata do desenvolvimento e a retomada desse tema reveste-se de especial relevância. A ele se agregaram as questões da sustentabilidade, estabilidade econômica, política, institucional e social em um mundo globalizado. Essa nova concepção do desenvolvimento, como não poderia deixar de ocorrer, reflete-se de forma profunda no papel do Estado e da Administração Pública.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

2.5. Modelos de Administração Pública patrimonialista, burocrática e gerencial

2.5.1 Administração Pública Patrimonialista

Podemos observar que as reformas não ocorreram por meio de uma imposição autoritária, mas por serem reformas necessárias na maneira de gerir e organizar o Estado como sistema político. Na vigência do Estado absoluto, a administração podia ser patrimonial, visto que não havia nenhuma necessidade de os monarcas separarem o seu patrimônio do patrimônio público. No Estado liberal, entretanto, com as conquistas políticas e sociais da população, essa mudança se fez necessária. A separação entre o patrimônio dos governantes e dos cidadãos – que pagam impostos e passam exigir garantias das suas liberdades – se tornou uma imposição.

Assim, na Administração Pública patrimonialista, o aparelho de Estado atua como uma extensão do poder do monarca. Os servidores públicos possuem status de nobreza real. Os cargos funcionam como recompensas, o que gera o nepotismo. Isso contribui para a prática de corrupção e do controle do órgão público por parte dos soberanos.

2.5.2 Administração Pública Burocrática

A Administração Pública burocrática nasce na segunda metade do século XIX, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Pregava os princípios do desenvolvimento, da profissionalização, ideia de carreira pública, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo; tudo cominava no poder legal, colocando a priori as metas de acabar com o nepotismo e com a corrupção. Para isso, torna-se necessário o controle rígido dos processos e do ingresso à carreira pública, com regras na admissão, controle nas compras, visando evitar abusos, ineficiência e incapacidade. A administração burocrática tornou-se inadequada aos interesses da população, visto que suas regras passaram a se sobrepor aos interesses da sociedade.

O modelo de Administração Pública burocrática era funcional para responder às demandas de um Estado pequeno como era o caso do Estado liberal. Apoiava-se em normas rígidas, o que não exigia um sistema descentralizado de gestão. Nesse modelo burocrático, o Estado – cujas funções são mínimas – não tem dificuldade de executar diretamente os serviços sob sua responsabilidade.

Assim, em função da adoção do modelo de Estado burocrático, impõe-se a reforma do serviço público, por ser um pré-requisito para tornar efetiva a ação da organização estatal. Nesse contexto, quando o Estado passa a ser democrático (século XX), e tem como responsabilidade gerar o bem comum, por meio do atendimento adequado das crescentes demandas da população, ocorre significativa ampliação das suas funções nos campos socioeconômico e político. O aumento dessas pressões e a incapacidade do Estado burocrático de atendê-las de maneira satisfatória colocam em xeque o Estado burocrático. Tem-se, portanto, o início do processo de transformações, com a introdução da reforma da gestão pública, que busca transformar o modelo de Estado burocrático em Estado gerencial.

2.5.3 Diferenças entre a Administração Pública Burocrática e a Gerencial

A diferença entre os modelos da Administração Pública burocrática e da gerencial é bastante significativa, na medida em que a última parte de princípios e pressupostos diferentes, com outra visão de funcionários, do Estado e da sociedade.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Administração Burocrática	Administração Gerencial
i. A Administração Pública burocrática é autorreferente e se concentra no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida.	i. 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 aos cidadãos, e não às necessidades da burocracia.
ii. A Administração Pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir.	ii. 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.
iii. A Administração Pública burocrática assume que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos, com o controle de procedimentos.	iii. 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, controle de resultados etc.
iv. Na administração burocrática não existe a confiança.	iv. Na administração gerencial, a confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas.
v. A administração burocrática é centralizadora, autoritária.	v. A administração gerencial prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores.
vi. A administração burocrática prega o formalismo, rigidez e o rigor técnico.	vi. A administração gerencial preza os princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação.

Fontes: Hood (1991, 1995); Matias-Pereira (2012a), com adaptações.

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
1. Apoia-se na noção geral de interesse público	1. Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos
2. Garante cumprimento de responsabilidade	2. Gera accountability Eleva as relações de trabalho
3. Obedece às regras e aos procedimentos	3. Compreende e aplica normas Identifica e resolve problemas Melhora continuamente os processos
4. Opera sistemas administrativos	4. Separa serviços e controle Cria apoio para normas Amplia a escolha do usuário Encoraja ação coletiva Cria incentivos Define, mede e analisa resultados

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

5. Concentra-se no processo	5. Orienta-se para resultados
6. É autorreferente	6. Foca o cidadão
7. Define procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços	7. Luta contra o nepotismo e a corrupção
8. Satisfaz às demandas dos cidadãos	8. Evita adotar procedimentos rígidos
9. Controla procedimentos	9. Define indicadores de desempenho – utiliza contratos de gestão
10. Define cargos rígida e fragmentadamente Tem alta especialização	10. É multifuncional Flexibiliza as relações de trabalho

Fontes: Bresser Pereira (1998); Pacheco (2003); Matias-Pereira (2010d), com adaptações.

2.6 Redefinição do Papel do Estado e a Administração Pública Gerencial

A partir da redefinição do seu papel, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para se adequar a uma nova função de Estado gerencial. Assim, a reforma do Estado priorizou a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado. Por meio da liberalização comercial, esse mesmo mercado passa a ter mais liberdade de ação, com o abandono da estratégia protecionista de substituição das importações. Para Bresser-Pereira, o Estado gerencial vai “além de criar agências reguladoras: é também o Estado democrático e eficiente que financia a fundo perdido os serviços sociais e a pesquisa científica e age como capaciador (*enabler*) da competitividade das empresas privadas”.

A questão da transparência passa a ter lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. No caso brasileiro, é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político do país.

O modelo da administração pública gerencial tem como pressupostos: descentralização das decisões e funções do Estado, autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público.

É sabido que a gestão da administração pública deve levar em conta as limitações impostas pelos recursos públicos arrecadados da sociedade. Deve preocupar-se em definir de forma consistente os programas e os projetos a serem implementados, os mecanismos de responsabilização do gestor público e a transparência do processo. Os referidos programas e projetos devem refletir as orientações estratégicas do governo, a disponibilidade dos recursos, bem como as aspirações da sociedade, que devem estar traduzidas nas políticas públicas definidas no orçamento público.

2.7 Características dos Modelos: Gerencial e Democrático-Participativo

No debate sobre a reforma e modernização do Estado e da gestão pública no Brasil, faz-se necessário ressaltar a importância das duas principais vertentes de reflexão teórica: os modelos gerencial da Administração Pública e o democrático-participativo. Esses modelos, sob o aspecto analítico, se apresentam como significativos referenciais na análise e avaliação do processo de gestão nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Nesse contexto, podemos destacar algumas características específicas dos referidos modelos:

a) **Modelo gerencial da nova Administração Pública.** Trata-se do enfoque denominado “socialdemocracia de cunho neoliberal”, que enfatiza a necessidade de redução do tamanho do Estado e da modernização gerencial do setor público e que, pelo menos na prática da política brasileira, adotou fortes traços do neoliberalismo, sobretudo no tocante à política econômico-financeira.

O modelo gerencial da Administração Pública tem como fonte de inspiração a prática do gerenciamento de empresas privadas, por meio do qual se procura transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Observa-se que no modelo gerencial da Nova Administração Pública existe uma separação clara entre a esfera política, em que são tomadas as decisões políticas e dadas as diretrizes básicas para os gestores públicos, e a esfera administrativa, dinamizada por meio da concessão de ampla liberdade gerencial e considerada essencial para garantir a cobrança de resultados, bem como estabelecer transparência e condições de *accountability*.

b) **Modelo democrático-participativo.** O enfoque denominado democrático-participativo busca estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de maior envolvimento da população no controle social da Administração Pública e na definição e realização de políticas públicas.

Esse modelo tem como principal preocupação o aumento do controle social, pelo processo de democratização das relações Estado-sociedade e o aumento da participação da sociedade civil e da população na gestão pública.

Além disso, busca-se promover a *accountability* por meio do envolvimento e participação intensa da sociedade civil organizada e dos cidadãos na formulação, implementação e no controle das políticas públicas.

2.8 Críticas ao Modelo de Administração Pública Gerencial

O modelo gerencial puro contabiliza alguns êxitos, como, por exemplo, a crescente preocupação dos governos com a questão financeira no custeio das políticas públicas. Verifica-se que o referido modelo, a partir da metade da década de 1980, sofreu algumas transformações, como, por exemplo, na dinâmica intraorganizacional, em que foram priorizados os conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade; e, em seguida, deu-se primazia à adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores.

O modelo gerencial puro, que sofreu sistemáticas críticas, em decorrência de suas ineficiências e fragilidades, passou a adotar a flexibilidade de gestão, qualidade dos serviços e priorização das demandas do consumidor. Nesse sentido, observa-se que o modelo gerencial, que vem passando por distintas mudanças, busca ocupar o espaço do antigo modelo burocrático weberiano.

Assim, a implementação da reforma do Estado em uma parcela significativa de países do mundo, em curso nas últimas três décadas, orientada para superar os obstáculos nas áreas administrativa, financeira e fiscal, que afetam o desempenho da gestão governamental de um lado e a satisfação dos anseios da sociedade de outro, resultou em sucessos e fracassos. Fica claro, entretanto, que medidas radicais, como as implementadas no gerencialismo puro, devem ser adequadamente reavaliadas.

No caso do Brasil, torna-se perceptível, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que houve um retrocesso no processo de consolidação do modelo de administração gerencial. A Magna Carta continha no seu bojo normas excessivamente burocráticas, as quais refletiram negativamente no funcionamento do aparelho estatal. O retorno ao regime estatutário único para servidores públicos das administrações direta e indireta, e a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou valor da contribuição, são apontados como exemplos do retrocesso ao modelo burocrático e alguns dos problemas trazidos pela Constituição. Além disso, a enorme quantidade de controles e detalhamentos das normas contidas na Constituição Federal também vem contribuir para o inadequado funcionamento da Administração Pública.

Por fim, podemos argumentar que, em suas três dimensões, a reforma gerencial avançou de maneira adequada nos níveis institucional e cultural. A ideia da Administração Pública gerencial em substituição à burocrática se efetivou, e as principais instituições necessárias para a sua implantação foram aprovadas pelo Congresso Nacional. O grande desafio da reforma reside na efetivação da gestão. Nessa dimensão, é perceptível que a reforma está apenas começando, visto que sua implantação somente irá se efetivar no longo prazo.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

2.9 Teoria do Novo Serviço Público e participação popular

No funcionamento da administração pública no Brasil, é possível constatar que poucas são as práticas que envolvem de forma efetiva a participação direta dos cidadãos na formulação e na implementação de políticas públicas. No entanto, uma recente teoria da área aponta a participação direta dos cidadãos como uma alternativa para se desenvolver uma sociedade genuinamente democrática.

O novo modelo, intitulado New Public Service (Novo Serviço Público), sustenta que, via atividades de coprodução entre comunidades, órgãos públicos, privados e não governamentais, torna-se factível estimular uma maior participação, cidadania e accountability na sociedade. Diante desse novo cenário, torna-se relevante fazer referência aos autores que abordam as novas alternativas para dar respostas adequadas às demandas da sociedade, ou seja, servir ao público, bem como contribuir para o aumento do nível da cidadania.

Destaca-se, entre as teorias da administração pública, a teoria do Novo Serviço Público, desenvolvida por Denhardt e Denhardt, que aponta novas alternativas para a administração pública, buscando fomentar a participação direta do cidadão. Deve-se registrar a percepção que se tem do indivíduo, concebido como cidadão. Dessa forma, o próprio conceito de cidadania é revisado, indo além dos direitos consagrados na Constituição.

2.10 Gestão pública empreendedora

A reforma do Estado não se restringe à reestruturação administrativa e ao alcance do equilíbrio fiscal. Tem como principal objetivo a consolidação do processo democrático, a estabilidade econômica e o desenvolvimento sustentável com a justiça social. Assim, a priorização da reforma do Estado é uma medida necessária para permitir que o governo possa atender de forma adequada às demandas da sociedade. O atendimento dessas demandas exige que o Estado se torne mais inteligente, ou seja, cada vez mais eficiente, eficaz e efetivo na prestação de serviços públicos, com qualidade e menores custos para a sociedade. Nesse sentido, o esforço para criar uma cultura empreendedora na administração pública se apresenta como um fator-chave para a elevação da gestão pública no Brasil, em termos de resultados e qualidade dos serviços públicos ofertados.

Observa-se que as rápidas mudanças em termos de acesso a informações, elevação do nível de educação e de cidadania, entre outras, contribuem para aumentar a cobrança por uma gestão pública moderna. Por sua vez, a construção desse novo paradigma de gestão pública empreendedora, orientada para resultados efetivos, depende, especialmente, do nível de qualificação profissional e remuneração das carreiras de Estado, bem como de geração de estímulos para a formação de novas lideranças no setor público.

Esses atores devem estar motivados em direção a objetivos comuns, tendo como referência o desejo de servir ao público. Isso exige a vontade política dos governantes de priorizar a administração pública, por meio de investimentos em infraestrutura, máquinas e equipamentos, pesquisas e estímulos à inovação, bem como em capital humano, investindo fortemente no processo de seleção e formação continuada de gestores públicos.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Exercícios

01. EsFCEx 2015 – Questão 36. A respeito do Estado afirma-se:

- I. Pode assumir mais de uma forma a exemplo de poder central, patrimonial, gerencial e federado.
- II. Com base no Princípio da Legalidade é matéria contemplada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- III. Há diferentes justificativas para sua origem e a mais correta afirma que provém de territórios fracionados.
- IV. A sua forma federado pressupõe a faculdade de agregar distintas particularidades das suas unidades constituintes.

Das afirmativas acima:

- (A) Somente I está correta
- (B) Somente IV está correta
- (C) Somente I e III estão corretas
- (D) Somente II e IV estão corretas
- (E) Somente II e III estão corretas.

02. EsFCEx 2020 – Questão 44. A linha do tempo da evolução histórica das reformas administrativas brasileiras indica que o

- (A) órgão encarregado da reforma administrativa que implementou a fase burocrática foi o DASP, a partir de 1936.
- (B) marco legal da forma patrimonialista foi a Lei nº 4.320, que estatuiu normas gerais de direito financeiro, orçamentos e balanços da União, dos Estados e dos Municípios brasileiros.
- (C) marco legal da forma gerencial foi o Decreto-Lei nº 200, que estabeleceu a organização federal, dispôs sobre a reforma administrativa e promoveu o plano avançado Brasil.
- (D) órgão encarregado da reforma administrativa que implementou a fase patrimonialista foi o MARE, a partir de 1902.
- (E) órgão encarregado da reforma administrativa que implementou a fase gerencial foi o DASP, a partir de 1995.

03. EsFCEx 2021 – Questão 27. A reforma administrativa que ocorreu em um contexto de medidas orientadoras, tais como: o Estado como um problema, construção do Estado regulador, desacoplamento entre planejamento e gestão em função da orientação dominante do ajuste fiscal e baseada nos princípios: desestatização, flexibilidade, foco no cliente, orientação para resultados e controle social, é a ocorrida a partir da

- (A) Reforma do Estado do Governo FHC.
- (B) Administração paralela do Governo JK.
- (C) Implementação do DASP.
- (D) Administração para o desenvolvimento do regime militar.
- (E) Revitalização do Estado do Governo Lula.

04. EsFCEx 2021 – Questão 28. Confrontando o modelo de administração burocrática com o modelo de administração gerencial, no que concerne à característica da Administração Pública burocrática ser autorreferente e concentrada no processo, pode-se dizer que o modelo gerencial

- (A) é orientado para o cidadão, voltado para o consumidor e concentrado nas necessidades e perspectivas desse, o cliente-cidadão.
- (B) acredita em uma racionalidade absoluta, que o gerencialismo está encarregado de garantir.
- (C) assume que o controle rígido dos processos é o modo mais seguro de se evitar o nepotismo e a corrupção, com a adoção do controle de procedimentos.
- (D) prega o formalismo, a rigidez e o rigor técnico como contrapontos de controle ao processo.
- (E) não se baseia na confiança, por ser altamente centralizadora e autoritária.

05. EsFCEx 2023 – Questão 27. Sobre paradigmas da Administração Pública e reformas administrativas brasileiras, é correto afirmar que

- (A) o modelo de administração burocrático, nos termos em que foi descrito por Max Weber, buscou a indissociabilidade entre as esferas pública e privada.
- (B) a primeira tentativa de implementar a administração pública gerencial no Brasil deu-se com a Emenda Constitucional nº 19/1998, sob o então presidente Fernando Henrique Cardoso e ministro Bresser-Pereira.
- (C) a co-construção, que se refere à participação de vários atores na conceitualização e desenho da política pública, associa-se à governança pública.
- (D) a administração pública patrimonialista possui como características distintivas ser autorreferenciada, possuir controle de procedimentos e concentrar-se nos processos.
- (E) o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), criado em 1938, teve como uma de suas funções levar a racionalidade política à racionalidade administrativa.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

06. EsFCEx 2024 – Questão 44. Sobre os paradigmas da Administração Pública e as reformas administrativas brasileiras, é correto afirmar que

- (A) a meritocracia na Administração Pública brasileira começa a ser implantada apenas a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, fruto das discussões empreendidas pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), cujo ministro era o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira.
- (B) no modelo de Administração Pública Burocrática, apesar de a eficiência ser preterida em razão de outras prioridades, há uma mudança de ênfase de processos para resultados.
- (C) a reforma administrativa realizada por meio do Decreto-lei nº 200/1967 pode ser entendida como a primeira experiência de implantação da Administração Pública Gerencial no Brasil.
- (D) na área de administração dos recursos humanos, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) inspirou-se no modelo burocrático marxista para estruturar a burocracia pública brasileira.
- (E) a Administração Pública Patrimonialista, executada por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, caracterizou-se pela indistinção dos patrimônios público (*res publica*) e privado (*res principe*).

07. Durante o governo de Getúlio Vargas, foi a primeira vez que o Brasil implementou qual conceito administrativo na gestão pública?

- A) Modelo gerencial
- B) Administração científica
- C) Administração burocrática
- D) Administração descentralizada
- E) Administração clientelista

08. Com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936, qual foi a primeira função significativa introduzida no setor público brasileiro?

- A) Organização de sindicatos
- B) Planejamento e função orçamentária
- C) Promoção de clientelismo
- D) Assistência social descentralizada
- E) Criação de empresas públicas

09. Qual regramento legal representou a primeira tentativa de implantar a administração gerencial no Brasil?

- A) Constituição de 1988
- B) Decreto-Lei nº 200 de 1967
- C) A criação do Ministério da Desburocratização em 1980
- D) Constituição de 1946
- E) Emenda Constitucional 19/98

10. Qual foi a primeira grande mudança promovida pela Constituição de 1988 para fortalecer a democracia no Brasil?

- A) Estabelecimento do regime de clientelismo
- B) Retirada da autonomia do Poder Executivo na estruturação dos órgãos públicos
- C) Criação do Ministério da Administração Federal
- D) Centralização dos Conselhos Municipais
- E) Manutenção do controle do Estado sobre todas as funções administrativas

11. Após a transição democrática, qual foi a primeira consequência notável na administração pública brasileira?

- A) Ampliação dos cargos militares
- B) Promoção da descentralização política
- C) Crescimento do clientelismo e do populismo
- D) Aumento da intervenção estatal na economia
- E) Redução do sistema de educação pública

12. Qual foi o propósito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995?

- A) Fortalecer a administração direta
- B) Implementar o conceito de Estado patrimonialista
- C) Estabelecer um plano para a modernização e governança estatal
- D) Criar uma nova Constituição
- E) Introduzir políticas econômicas expansionistas

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

13. No modelo gerencial de Administração Pública, qual foi a primeira visão diferente dos cidadãos que se estabeleceu?

- A) Cidadãos como clientes passivos
- B) Cidadãos como consumidores e usuários ativos de serviços
- C) Cidadãos como partes de organizações sindicalizadas
- D) Cidadãos como contribuintes únicos de impostos
- E) Cidadãos como autoridades de controle direto sobre o governo

14. Quando se considerou pela primeira vez que a Administração Pública brasileira deveria adotar uma postura semelhante à do setor privado?

- A) Durante a criação da Constituição de 1946
- B) No regime militar pós-1967
- C) Com o início da Reforma do Estado em 1995
- D) Durante o governo Collor, na década de 1990
- E) Na década de 1930, com Getúlio Vargas

15. Qual inovação propõe a teoria do Novo Serviço Público, representando a primeira vez que a administração pública brasileira focou neste aspecto?

- A) Subordinação dos servidores à hierarquia governamental
- B) Centralização da tomada de decisão
- C) Coprodução entre comunidade e Estado, incentivando participação cidadã
- D) Distanciamento entre Estado e cidadãos para evitar conflitos
- E) Restrição ao envolvimento direto dos cidadãos

16. Sobre a administração gerencial, adotada em muitos países a partir do final do século XX, qual alternativa apresenta uma das principais características desse modelo?

- A) Ênfase em resultados e satisfação dos cidadãos
- B) Manutenção de processos extremamente burocráticos
- C) Prioridade na centralização de decisões
- D) Foco exclusivo no controle hierárquico rígido
- E) Estímulo ao clientelismo e favoritismo

17. Em relação ao objetivo do modelo gerencial na administração pública, o que esse modelo visa promover nas instituições estatais?

- A) Maior flexibilidade e eficiência na gestão
- B) Aumento da burocracia para garantir controle
- C) Subordinação completa das operações ao setor privado
- D) Rigor absoluto nas normas, sem adaptação
- E) Exclusão dos cidadãos dos processos decisórios

18. O modelo gerencial, em contraste com o modelo burocrático, busca:

- A) Tornar a administração pública orientada para resultados
- B) Garantir a rigidez dos procedimentos internos
- C) Reforçar a hierarquia e a centralização das decisões
- D) Aumentar a complexidade dos processos internos
- E) Restringir a inovação no serviço público

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

3. SISTEMA DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Controle Social e Transparência no Brasil

A proposta de elevar o nível de transparência do Estado brasileiro foi incluída na agenda política de controle social com o fim do regime militar. A democratização do Estado tinha como um dos seus pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Para tal, a transparência do Estado, expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constituía um requisito fundamental. Configurada como um direito e, simultaneamente, projeto de igualdade, o acesso à informação governamental somou-se a outras perspectivas democratizantes”.

É perceptível que a prática da democracia no Brasil tem se manifestado, entre outros aspectos, pela cobrança cada vez mais intensa de ética e transparência na condução dos negócios públicos. Visando responder a essas demandas, os instrumentos já existentes na administração federal foram reforçados e outros foram criados. Ao nível de discurso o governo demonstra que está consciente que a corrupção drena recursos que seriam destinados a produzir e realizar bens e serviços públicos em favor da sociedade, a gerar negócios e a criar e manter empregos. A corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos são vistos como enormes obstáculos ao desenvolvimento nacional, porque implicam diretamente redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população.

Nesse contexto, é oportuno recordar que o Estado moderno é constituído por agentes públicos que arrecadam legalmente fundos privados da sociedade. A deflagração desse processo gera estímulos para que os diversos setores organizados da sociedade procurem desviar rendas em benefício próprio. Assim, a instituição do Estado carrega, implicitamente, um conflito distributivo potencial entre os agentes privados que tentam se fazer representar politicamente através de grupos de pressão. Essas práticas podem ser acompanhadas pela defesa dos interesses privados dos próprios agentes públicos. Com um sistema legal estabelecido, pode-se minimizar a possibilidade de privatização dos recursos públicos decorrentes do conflito distributivo entre todos os agentes da sociedade.

Fica evidenciado, assim, que a busca da transparência nos países democráticos exige a criação de instituições de controle, direito e garantia do bem público. Nesse sentido, torna-se possível argumentar que a luta contra a corrupção no Brasil, a princípio, tem que ser enfrentada pelo Estado como uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, a partir da percepção de que a sua prática mina o respeito aos princípios democráticos e às instituições.

3.2 Transparência Informacional do Estado

No debate sobre o controle da Administração Pública, torna-se relevante discutir a questão da transparência informacional do Estado. Observa-se, nesse sentido, que, entre outras consequências negativas, as tentativas de reforma da Administração Pública realizadas após 1985, especialmente a realizada no governo Collor (1990-1992), geraram uma crescente e preocupante desorganização nos centros decisórios importantes, que afetaram a memória administrativa, bem como destruíram os sistemas de produção de informações essenciais para o processo decisório governamental. Isso contribuiu para que a transparência informacional do Estado, contida nos princípios constitucionais de 1988, permanecesse abaixo das expectativas da sociedade na década de 1990.

A partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, tem início a retomada dos esforços para oferecer à sociedade um conjunto de informações dos mais diversos teores, tais como: orçamentários, financeiros, de pessoal, previdência, compras, entre outros. Apesar das deficiências desses sistemas, é inegável o enorme potencial desse recurso tecnológico para a difusão da informação governamental. Destacam-se, nessa ação de estruturação de mecanismos de controle e informação gerenciais os seguintes sistemas: Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) que registra os gastos efetuados pelo Tesouro Nacional; Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR); a folha de pagamentos e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE); Sistema de Gerenciamento da Receita e Despesa da Previdência Social; o planejamento de ações do governo; a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

materiais e serviços; e o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macroatribuições.

3.3 Fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado

A fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado está disciplinada nos arts. 70 a 74 da atual Carta Magna. O controle político é de exclusividade do Poder Legislativo. A este cabe, também, o controle externo, mas auxiliado pelo Tribunal de Contas ou órgão equivalente. O controle interno, na forma de sistemas, é mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O controle social da Administração Pública será exercido na forma prevista nos §§ 3º e 2º dos arts. 31 e 74, respectivamente.

No art. 71 da Constituição Federal estão definidas as competências de controle externo, no âmbito federal, a serem cumpridas pelo Tribunal de Contas da União, em auxílio ao Congresso Nacional. Entre essas atribuições constitucionais destacam-se:

"I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

"II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluí das as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...]

"IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial,

nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

[...]

"VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou ao Município."

Quanto às finalidades dos sistemas de controle interno, assunto que foi normatizado pelo art. 74 da Constituição Federal, será abordado no item seguinte.

O controle direto da sociedade também foi objeto de definição constitucional:

Art. 31, § 3º "As contas dos municípios ficarão, durante 60 (sessenta) dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei."

Art. 74, § 2º "Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União."

3.4 Controle das Finanças Públicas

A Lei de Orçamento (Lei nº 4.320, de 1964) foi a responsável por disciplinar, no direito positivo brasileiro, a estrutura de controle da execução orçamentária, que evoluiu para a atual prescrita na Constituição Federal vigente. A citada, que trata de matéria de controle das finanças públicas, foi recepcionada pela Constituição Federal, até que seja editada a Lei Complementar de que trata o inciso I do art. 163 da CF.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

3.5 Mecanismos de Controle Administrativo

O controle administrativo pode ser aceito como aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais poderes exercem sobre suas próprias atividades. Esse controle busca submetê-las ao controle da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade, de conveniência e de eficiência. É a partir desses três fatores que se deve operar o controle administrativo, tendo como objetivo último o pleno e efetivo atendimento dos interesses coletivos a cargo da Administração Pública. Esse controle pode ser exercido pelos próprios órgãos internos da administração (controle hierárquico propriamente dito), como por órgãos externos incumbidos do julgamento dos recursos (tribunais administrativos) ou das apurações de irregularidades funcionais (órgãos correcionais). No seu conjunto, todos esses órgãos são instrumentos de controle administrativo. Eles podem ser preventivos, sucessivos ou corretivos.

Os primeiros estabelecem formalidades e exames prévios dos atos administrativos para adquirirem eficácia e operatividade. Pelos segundos, acompanha-se a formação dos atos; e, pelos terceiros, corrigem-se os atos defeituosos ou ilegítimos.

3.6 As comissões parlamentares de inquérito como instrumento de controle social

É perceptível que as comissões parlamentares de inquérito (CPI) têm se revestido em um importante instrumento de controle social. A intensificação das apurações que vêm sendo realizadas nos âmbitos das CPIs no Congresso Nacional, por sua vez, revela uma baixa eficiência e eficácia do sistema de controle externo e interno. A criação de CPIs, prerrogativa constitucional do Poder Legislativo (§ 3º, art. 58 da CF), nos últimos anos, comprova que existe uma enorme fragilidade das estruturas formais de controle. As atividades das CPIs, ao disporem de maiores poderes de investigação – próprios das autoridades judiciais –, têm demonstrado que é possível oferecer respostas mais céleres a questões não satisfatoriamente examinadas ou mesmo omitidas de exame pelo sistema de controle instituído.

3.7 Controle Interno na Administração Pública

Controle interno na Administração Pública pode ser aceito como a ação exercida, sobre si própria, pela organização responsável pelo desempenho da atividade controlada. Meirelles assim o define:

“Controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem.”

Deve-se ressaltar que a ação de controle interno está inserida, organicamente, em toda Administração Pública brasileira, em conformidade com o art. 74 da Constituição Federal, que estabelece a exigência de que deve ser mantido pelo Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma integrada.

Controle interno, conforme definido por Meirelles (1991), é o controle administrativo direto – exercido por órgão formalmente inserido na estrutura administrativa – que pode ser realizado de forma prévia, concomitante ou a posteriori. É essencial que a área de controle interno possa atuar com ampla liberdade, e a administração tem o dever de lhe outorgar um espaço mínimo de independência; não deve ficar restrito ao controle orçamentário e legal, podendo opinar sobre conveniência ou oportunidade da consumação do ato administrativo. Nesse sentido, torna-se relevante alertar que o princípio da eficiência tornou-se um princípio constitucional (EC nº 19/1998), ao qual todo administrador está submetido.

Cabe ao controle interno apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (art. 74, IV, Constituição Federal). O Tribunal de Contas da União, no julgamento da Tomada de Contas dos Administradores, tem levado muito em consideração os Relatórios de Auditoria emitidos pelos controles internos para emitir sua decisão.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

São finalidades do controle interno:

- “I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;*
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;*
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”*

3.8 Competência e Jurisdição da Controladoria-Geral da União

A criação da Controladoria-Geral da União (CGU) deu-se no início de 2003. Com suas atribuições definidas pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, a CGU tem por missão a defesa do patrimônio público e o combate aos desvios e desperdícios de recursos públicos federais.

Sua atuação se faz mediante a realização de auditorias, fiscalizações, análise e apuração de denúncias, implementação de políticas de prevenção à corrupção e de promoção da transparência. Sua estrutura conta com a Secretaria Federal de Controle Interno, a Ouvidoria-Geral da União, a Corregedoria-Geral da União, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, e o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

Registre-se que a CGU trabalha de forma articulada com outras instituições relacionadas ao enfrentamento da corrupção. Atua em articulação com o Tribunal de Contas da União e em parceria com o Ministério Público da União, a Advocacia-Geral da União, o Conselho de Controle das Atividades Financeiras, a Polícia Federal, a Secretaria Nacional de Justiça, a Secretaria da Receita Federal, entre outras instituições.

Assim, a Controladoria-Geral da União (CGU) atua, no Poder Executivo, como órgão central das funções de controle interno, correição, ouvidoria e prevenção e combate à corrupção. Desenvolve, ainda, ações voltadas para promoção da transparência da gestão pública, que se destacam no núcleo essencial da proposta política e do programa de metas fundamentais do governo federal.

Sete são as grandes diretrizes que têm balizado a atuação da Controladoria nos últimos anos:

- 1^a) qualificação do controle interno para o cumprimento pleno de suas funções constitucionais;
- 2^a) responsabilização administrativa como forma eficaz de combate à impunidade;
- 3^a) ênfase em medidas de prevenção da corrupção;
- 4^a) articulação interinstitucional;
- 5^a) fomento ao controle social;
- 6^a) incremento da transparência pública; e
- 7^a) articulação internacional.

3.9 Jurisdição do Tribunal de Contas da União

Além das suas competências definidas pela Constituição Federal, também foram aprovadas diversas leis específicas conferindo atribuições ao TCU: Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), Lei de Desestatização (Lei nº 9.491/1997), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), edições anuais das leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias, Lei de Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079/2004), Lei de Contratação de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), e o Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei nº 12.462/2011).

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Além disso, o Congresso Nacional edita decretos legislativos com demandas para a realização de fiscalização em obras custeadas com recursos públicos federais, com determinação expressa de acompanhamento físico-financeiro, por parte do TCU, da execução de contratos referentes a obras que constam do orçamento da União.

O TCU tem jurisdição própria e privativa em todo o território nacional, a qual abrange, entre outros, pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie bens e valores públicos federais; aqueles que causarem perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário; responsáveis pela aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio ou instrumento congênere.

3.10 Competência dos Tribunais de Contas

As competências dos Tribunais de Contas estão especificadas no art. 71 da CF. Em resumo, são elas:

a) Apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes do Poder Executivo, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em 60 dias a contar de seu recebimento, separadamente por poder e órgão referidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

b) Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou a outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário.

c) Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, exceto as nomeações para cargo de provimento em comissão, na administração direta e indireta, incluídas as fundações mantidas pelo Poder Público, bem como os atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

d) Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

e) Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

f) Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei.

g) Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

h) Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

i) Alertar os Poderes ou órgãos quando constatar:

- que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais;
- que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- que os montantes das dívidas consolidadas e mobiliárias, das operações de crédito e da concessão de garantia excederam 90% dos respectivos limites;
- que os gastos com inativos e pensionistas ultrapassaram o limite definido em lei;
- fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

3.11 Funções básicas exercidas pelo Controle

- Judicante ⇒ julgar contas (TCU e TCE).
- Sancionadora ⇒ aplicar sanção/penalidade (TCU e TCE).
- Corretiva ⇒ fixar prazo para correções e sustar ato irregular.
- Fiscalizadora ⇒ fiscalizar e apreciar/registrar atos de pessoal.
- Consultiva ⇒ responder consulta e elaborar parecer prévio.
- Ouvidoria ⇒ examinar denúncia e representação.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

- Informativa ⇒ prestar informações aos Órgãos Legislativos e MP.
- Normativa ⇒ expedir normativos, fixar coeficientes etc.

Sujeitos do Controle	Objetos do Controle
<p>- Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;</p> <p>- Órgãos da administração direta dos três poderes e do Ministério Público e entidades da administração indireta e fundacional, incluídas as empresas controladas direta ou indiretamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agências reguladoras e concessionárias de serviços. • Organizações sociais e entidades sob contrato de gestão. • Fundos constitucionais, de investimento e legais. • União, Estados, DF, Municípios e particulares (recursos repassados). • Gestores de bens/valores públicos federais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contas de gestores de recursos públicos e contas do governo. • Gestão de recursos orçamentários e extraorçamentários. • Atos/contratos administrativos (inclusive licitações). • Aplicação de recursos descentralizados/repassados. • Arrecadação e renúncia de receita. • Transferências constitucionais e legais. • Desestatizações (privatização, concessão, autorização). • Atos de pessoal e declarações de bens/rendas. • Programas de governo e políticas públicas. • Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. • Obras públicas e patrimônio público.

3.12 Princípios de controle da administração pública

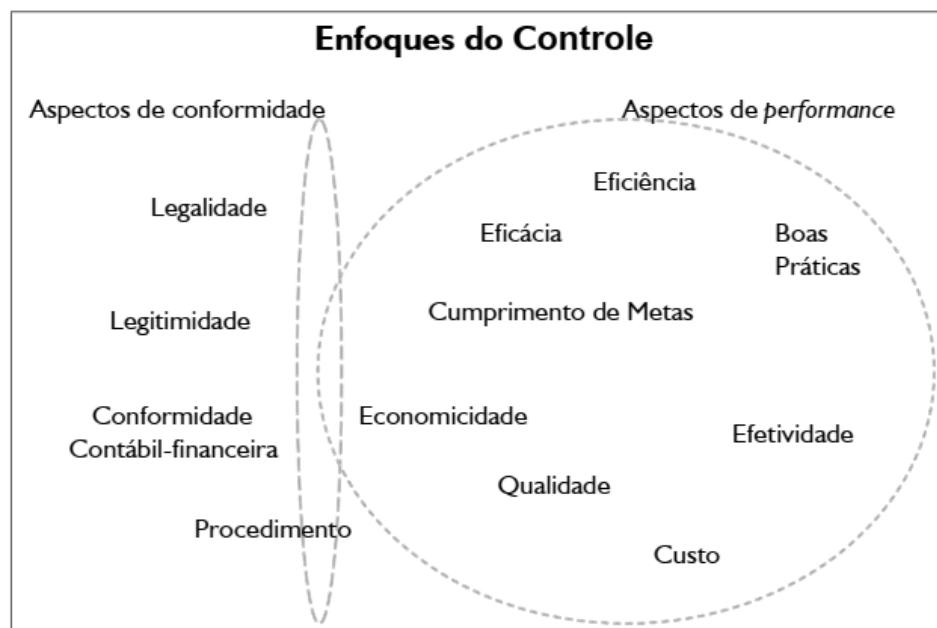
Conforme delineados em diferentes dispositivos da Constituição Federal de 1988, podemos identificar os seguintes tipos de controle, exercitados pelos órgãos encarregados da fiscalização:

- ⊕ **Princípio da Universalidade** – Todos os gestores públicos estão submetidos ao controle. Essa imposição das normas enquadra, do ponto de vista hierárquico, desde os mais graduados aos mais inferiores na escala funcional: Presidente da República, Governadores de Estados, Prefeitos Municipais e demais administradores e entidades que manipulam recursos públicos.
- ⊕ **Princípio da Totalidade** – A totalidade do patrimônio público – dinheiro, bens e valores – está submetida ao controle.
- ⊕ **Princípio da Legalidade** – O controle deve ter uma estreita obediência aos ditames legais que regem a sua atuação. Essas normas estão explicitadas na Constituição Federal, e na Legislação Complementar e Ordinária, bem como em normas regimentais, de âmbito federal, estadual ou municipal, conforme o caso. Esse princípio impõe ao controle que se sujeite às normas jurídicas e não as extrapole, sob pena de invalidar-se sua ação controladora.
- ⊕ **Princípio da Imparcialidade** – As ações devem ser implementadas sem que se permita intromissão de questões de ordem política no desenvolvimento das atividades.
- ⊕ **Princípio da Autonomia** – Princípio essencial ao exercício do controle, tanto para garantir a sua existência como para viabilizar o exercício de suas atividades.
- ⊕ **Princípio da Independência** – O controle está obrigado a manter independência em relação a todos os agentes políticos ou servidores públicos, qualquer que seja sua posição na escala hierárquica da Administração Pública.
- ⊕ **Controle da Legalidade** – O controle da legalidade refere-se à adequação da despesa e dos procedimentos a ela inerentes com a legislação que rege a matéria. Despesa legal ou regular é a que se submete estritamente aos termos da lei, não divergindo desta em momento algum. Para a sua regular efetuação, a despesa deve seguir os sucessivos estádios da autorização, liquidação e

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

pagamento, em conformidade com as normas legais. Se em algum instante, ao efetuar uma despesa, o administrador se afasta da lei, o gasto se tornará irregular, e quanto maior for esse afastamento mais grave será a irregularidade.

- ✚ **Controle da Legitimidade** – Para ser aceita como legítima, a despesa deve ser orientada para a concretização do bem comum. Despesa ilegítima, pois, é aquela que se afasta do fim último do Estado, que é o bem coletivo.
- ✚ **Controle da Economicidade** – Esse princípio está relacionado ao exame da despesa do ponto de vista da obtenção de resultado a custo adequado. Este não se refere apenas ao menor custo possível, visto que nem sempre o menor custo é o que atende adequadamente à coletividade.
- ✚ **Controle da Moralidade** – Os atos administrativos devem estar contidos dentro da moralidade. A sua observância nesses atos é essencial para o perfeito funcionamento da Administração Pública. Eles estão na mesma linha de importância dos atos do controle da legalidade, legitimidade e economicidade.
- ✚ **Princípio da Eficiência** – Para atender aos ditames da nova Administração Pública que enfatiza o aspecto gerencial, a Emenda Constitucional nº 19 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da eficiência ao alterar a redação do art. 37 da Carta Política. O princípio da eficiência, em linhas gerais, conforme assinala Di Pietro, deve ser considerado sob dois aspectos: o modo de atuação do agente público, buscando o melhor desempenho possível de suas funções, com vistas aos melhores resultados; e o modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, criando uma máquina eficiente para a prestação do serviço público.
- ✚ **Supremacia do Interesse Público** – O interesse público prevalece sobre o individual, nos termos da Constituição e em decorrência da soberania do Estado. Todos os atos que a Administração Pública praticar devem estar voltados para o atendimento do interesse público. Acima dos interesses e das vontades pessoais das autoridades e dos servidores públicos devem prevalecer os da coletividade.



Fonte: Matias-Pereira (2012b), com adaptações.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Exercícios

01. (EsFCE 2015 – Questão 41). A Prestação de Contas dos gestores públicos ao serem analisadas pelo Tribunal de Contas da União podem receber julgamento regular com ressalva, cujo significado contempla:

- (A) Erros em contas, mas com baixo prejuízo financeiro
- (B) Falhas formais que não causam danos ao erário público
- (C) Motivações exógenas, cujo exemplo é a ingovernabilidade
- (D) Danos aos cofres públicos por má gestão fiscal do orçamento
- (E) Contas públicas normais com exceção de que sejam iliquidáveis.

02. (EsFCE 2015 – Questão 42). No campo da gestão pública ações como: o acompanhamento dos atos da Administração Pública, o controle das ações do governo por meio de institutos jurídicos como *habeas data* e o funcionamento de Conselhos como o de Saúde são elementos que caracterizam:

- (A) O controle social
- (B) A auditoria externa
- (C) O direito de petição
- (D) A fiscalização jurídica
- (E) O monitoramento interno.

03. (EsFCE 2015 – Questão 48). Assinale a alternativa que indica correta atribuição dos órgãos e unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

- (A) consolidar os Balanços do âmbito contábil federal
- (B) salvaguardar e atualizar o Plano de Contas da União
- (C) auditar sistemas a exemplo dos administrativos e operacionais
- (D) controlar situação econômica e financeira de projetos públicos
- (E) avaliar o desempenho das auditorias internas da administração direta

04. (EsFCE 2015 – Questão 70). O controle administrativo é definido como aquele que o executivo e órgãos da administração dos demais poderes exercem sobre suas próprias atividades. Esses controles podem ser exercidos por órgãos internos ou externos à administração. Quando utilizados no sentido de adequar os atos defeituosos ou ilegítimos realizados, são denominados de:

- (A) preventivos
- (B) orientativos
- (C) sucessivos
- (D) corretivos
- (E) afirmativos

05. (EsFCE 2017 – Questão 54). A transparência da gestão pública pode ser efetivada através de vários mecanismos, entre os quais:

- (A) Motivar a participação popular nas discussões sobre Planejamento Público.
- (B) Requerer dos órgãos representativos da sociedade organizar a presença popular na gestão.
- (C) Promover audiências pública nas quais são definidas áreas para abertura de concursos públicos.
- (D) Viabilizar a participação dos líderes comunitários na prestação de contas nacionais.
- (E) Incentivar o povo a conhecer, analisar e emitir pareceres orçamentários da gestão.

06. (EsFCE 2017 – Questão 61). No setor público o controle interno pode assumir vários formatos e métodos, a depender da complexidade do órgão onde funcionará, alcançando os objetivos para os quais foi criado, quando:

- (A) tem funcionamento perene e é implementado no lugar e tempo corretos.
- (B) tem como foco o processo administrativo e é intempestivo.
- (C) o seu escopo de funcionamento é ação da entidade.
- (D) é centrado no produto a ser obtido e temporal.
- (E) funciona periodicamente.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

07. (EsFCE 2018 – Questão 46). Sob a perspectiva estatal, entre as formas de controle efetivados numa sociedade democrática citase:

- (A) A fiscalização efetivada pelos partidos políticos.
- (B) O acompanhamento da gestão fiscal feito pelo Senado Federal.
- (C) O sistema de interdependência entre os poderes da União.
- (D) A existência de controle externo nos órgãos públicos.
- (E) A autonomia da auditoria interna para atuar na gestão pública.

08. (EsFCE 2018 – Questão 47). Na criação da estrutura de um controle interno é importante contemplar as finalidades gerenciais e operacionais da administração pois:

- (A) Favorecem a emissão de relatórios contábeis e permitem o acompanhamento subsequente da gestão.
- (B) Permitem a criação de diversos relatórios e acompanham as operações diárias do ente público.
- (C) Asseguram a preservação da complexidade inerente ao controle fiscal da gestão.
- (D) Viabilizam a segurança contábil e econômica no ato praticado pelo ente público.
- (E) São provedoras dos meios de controle da eficiência na contratação de pessoal.

09. (EsFCE 2018 – Questão 48). A _____ tornou obrigatorias a adoção, por todos os entes da Federação, de um sistema integrado de administração e controle. Os sistemas adotados devem atender ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, e na Portaria MF nº 548, de 22 de novembro de 2010. A referida legislação definiu prazos diferentes para o cumprimento de tais dispositivos: a) União, Estados, Distrito Federal e municípios com mais de cem mil habitantes: até maio de 2010 para atender à lei; b) Municípios que possuem entre cinquenta e cem mil pessoas: até maio de 2011 e; c) Municípios com até cinquenta mil habitantes: até 28 de maio de 2013. Esse instrumento conceitualmente denomina-se Lei de (da):

- (A) Responsabilidade Tributária.
- (B) Responsabilidade Fiscal.
- (C) Regulamentação do Controle Externo.
- (D) Garantias Fiscais e Tributárias.
- (E) Transparência.

10. (EsFCE 2019 – Questão 70). NÃO é competência constitucional e privativa do TCU

- (A) apreciar as contas anuais do Presidente da República.
- (B) realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
- (C) prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
- (D) participar do controle de frequência para deputados e senadores com desconto em folha nos casos de faltas e atrasos não justificados.
- (E) sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

11. (EsFCE 2021 – Questão 29). O controle das ações do Setor Público é efetuado por meio da realização de auditorias por órgãos especializados: Auditorias Gerais e Tribunais de Contas. São fontes de controle da Administração Pública, do poder Executivo, em âmbito federal:

- (A) TCE e Comissões das assembleias legislativas e da câmara distrital.
- (B) MPU e Consultorias jurídicas dos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta.
- (C) TCU e Comissões do CN.
- (D) CGU e Auditorias internas na administração indireta.
- (E) MPE e Consultorias jurídicas dos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta.

12. (EsFCE 2023 – Questão 44). De acordo com a Constituição Federal brasileira de 1988, com relação aos controles interno e externo, é correto afirmar que

- (A) o controle externo, a cargo do Tribunal de Contas da União (TCU), será exercido com o auxílio do Congresso Nacional, ou seja, da Câmara dos Deputados e do Senado.
- (B) qualquer pessoa é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).
- (C) cabe ao controle externo, a cargo da Controladoria Geral da União (CGU), apoiar o controle interno dos poderes no exercício de sua missão institucional.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

- (D) o sistema de controle interno mantido pelos três poderes possui como uma de suas finalidades avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual (PPA), a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.
- (E) cabe ao controle interno, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

13. (EsFCE 2024 – Questão 25). Em se tratando de controle e fiscalização da Gestão Pública brasileira,

- (A) os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, devem dar ciência à Controladoria Geral da União (CGU), sob pena de responsabilidade subsidiária.
- (B) os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de, entre outros, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.
- (C) a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas é exercida pelo sistema de controle externo de cada poder dos entes federados.
- (D) as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República são julgadas e as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta são apreciadas pelo controle externo.
- (E) o controle interno, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

4. ÉTICA E MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 Introdução

A Ética, num sentido amplo, pode ser entendida como o estudo dos juízos de valores que dizem respeito à conduta humana suscetível de qualificação ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente a determinada sociedade seja de modo absoluto.

A moral sinaliza normas e valores que balizam a vida do indivíduo na sociedade. Assim, ao procurar identificar o que é certo e o errado, o justo e o injusto, o bem e o mal, o indivíduo está procurando escolher as atitudes e ações mais adequadas na convivência em sociedade ao longo de sua vida pessoal e profissional. A capacidade para analisar uma conduta ética exige que o indivíduo seja uma pessoa consciente. A consciência moral, dessa forma, é capaz de julgar o valor dos atos e das condutas e ter uma ação que está de acordo com os valores morais, chegando ao ponto central do assunto, que é a consciência e a responsabilidade, condições indispensáveis para uma vida ética.

Desta feita, as principais diferenças entre ética e moral são: ética é princípio, moral refere-se a aspectos de condutas específicas; ética é permanente, moral é temporal; ética é universal, moral é cultural; ética é regra, moral é conduta da regra; e ética é teoria, moral é prática. Em síntese, a ética é uma reflexão sobre o comportamento humano e a moral são os valores ou normas práticas que orientam ou deveriam orientar a vida de uma coletividade.

O desejo do indivíduo de relacionar-se com pessoas com as quais possui afinidades sempre foi uma constante ao longo da história da humanidade no mundo atual, esses comportamentos e valores começam a ser alterados de forma significativa, com o surgimento da sociedade do conhecimento ou tecnológica. Ela está contribuindo para o aparecimento de microidentidades e de códigos morais específicos, visto que tornou possível que as pessoas se relacionem com quem se compartilha os mesmos interesses, feito por meio de uma comunicação dialógica, sem a necessidade de sair de seu próprio ambiente.

Essas mudanças no comportamento ético e moral da sociedade estão impactando no funcionamento da administração pública e exigindo uma nova postura na forma de atuar dos gestores públicos.

4.2 Características da Gestão Ética

A expressão gestão ética, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a ser utilizada com muita intensidade na administração pública brasileira. A Carta Magna do Brasil deu enorme relevância no seu texto aos valores éticos e morais da boa conduta na administração pública, reforçando, em particular, a exigência do cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência.

Em que pesem a diversidade cultural e as diferenças de caráter político e administrativo, torna-se possível identificar algumas características básicas que constituem a essência da gestão da ética, que tem por objetivo o estabelecimento de um padrão ético efetivo.

A gestão da ética transita em um eixo bem definido, constituído por:

- **Valores éticos:** representam a expectativa da sociedade quanto à condução dos agentes públicos.
- **Normas de conduta:** é o desdobramento dos valores, funcionando como um caminho prático para que os valores explicitados sejam observados.
- **Administração:** tem o objetivo de zelar pelos valores e pelas normas de conduta, assegurando sua efetividade.

4.3 Ética e Transparência na Administração Pública

A retomada da preocupação com a ética pública surgiu com a ênfase dada na agenda política das nações pelos efeitos perversos que resultam da sua falta, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

A geração de medidas para a promoção da ética exige medidas e investimentos para o fortalecimento institucional e modernização e o combate à corrupção, de forma a se garantir capacidade de geração de resultados, assim como a reversão da sensação de impunidade que ainda subsiste na população. Mas nem o fortalecimento institucional, nem as sanções aplicadas aos casos de corrupção se demonstram suficientes para assegurar a confiança das pessoas e a segurança dos funcionários a respeito dos valores éticos e do que pode ou não pode ser feito em matéria de conduta individual.

Assim, o objetivo da gestão da ética visa à definição de padrões éticos de conduta nas organizações, de tal forma que não deixe nenhuma dúvida quanto à conduta que se espera em situações específicas. Nessa trajetória bem definida encontram-se sedimentados os valores, regras de conduta e administração.

A definição de normas de conduta como meio prático para que os valores éticos sejam respeitados representa a objetivação do relacionamento do funcionário com suas partes. Contar com um aparato de administração para dar efetividade a valores e regras de conduta significa o reconhecimento de que a solução de dilemas éticos exige mais do que boa formação e bom-senso dos funcionários. Essa nova conduta requer o estabelecimento de padrão transparente e previsível.

4.4 Custos da Falta de Ética na Governança

A falta de ética compromete a capacidade de governança e representa risco à sobrevivência das organizações, públicas e privadas. Nesse sentido, o acesso à informação foi aumentado e democratizado, os negócios se tornaram mais visíveis, passando a ser acompanhados mais de perto pela sociedade. Os governos tornaram-se grandes edifícios de vidro transparente.

4.5 Boas Práticas em Gestão da Ética

- ✚ **Revelação de interesses:** as áreas que cuidam de gestão da ética contam declarações nas quais os servidores revelam situações que potencialmente podem suscitar conflitos de interesses com o exercício da função pública. A partir dessa “autorrevelação”, é importante identificar medidas para prevenir tais conflitos.
- ✚ **Ênfase nos aspectos de comunicação, orientação e capacitação:** em grande parte das vezes o desvio ético não resulta de nenhum objetivo premeditado de transgredir as normas de conduta, mas de simples desconhecimento e despreparo quanto à sua aplicação a situações reais do dia a dia, importância de uma comunicação efetiva das normas, canais de orientação que funcionem e programas de capacitação e treinamento sistemáticos.
- ✚ **Avaliação:** é importante que as áreas de gestão da ética contem indicadores que permitam aferir os resultados dos trabalhos desenvolvidos.

4.6 Comportamento Ético no Serviço Público

A falta de ética não distingue países ou organizações. Reconhecer esse problema, ao invés de fingir que ele não existe, representa sinal de maturidade, que dá lugar à discussão sobre o que pode e deve ser feito para promover a ética. Ainda que exista uma relativa unanimidade em torno do objetivo da promoção da ética, esse consenso se esvai quando a questão se coloca na definição de um modelo e na implementação de ações que se demonstrem suficientes para o alcance do objetivo definido.

As ações de promoção da ética tendem a ser vistas em boa parte como ações direcionadas a organizações corruptas e indivíduos sem ética. Observa-se que essas ações, na maioria das vezes, são denominadas como programas ou ações de combate à corrupção. Assim, de modo geral, prevalece esta percepção distorcida de que a implementação de ações de combate à corrupção é feita apenas para organizações e indivíduos que não têm ética.

Nesse sentido, torna-se importante destacar que os programas de promoção da ética pressupõem fortalecimento da capacidade de governança pública e corporativa, mas, também, o estabelecimento de um padrão ético efetivo em matéria de conduta. De um lado, a criação das condições necessárias ao cumprimento

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

da missão organizacional. De outro, o estabelecimento de forma transparente das regras de conduta que devem ser observadas.

O fortalecimento institucional, por sua vez, não tem se revelado suficiente para garantir a confiança das pessoas externas à organização e para dar segurança a seus funcionários sobre os limites que devem ser observados na conduta individual. É nesse contexto que se revela necessária a gestão da ética.

4.7 Gestão da Ética

A gestão da ética percorre uma trilha bem definida em que se encontram valores éticos, regras de conduta e administração. As regras de conduta devem espelhar os valores de forma mais simples e funcionar como um referencial prático para assegurar que eles, os valores, estejam sendo levados em consideração. Constatase que nem sempre observar valores éticos na prática cotidiana se revela tão simples quanto se desejaria. A administração tem a responsabilidade de zelar pela efetividade das regras e valores.

Definir regras de conduta em uma sociedade em que prevalecem as relações pessoais e de parentesco não é uma tarefa fácil. Administrar ética também configura-se como outro grande desafio. Essa tarefa representa transferir a solução de certos dilemas éticos do foro íntimo para o foro público e o reconhecimento de que somente formação e bom-senso, ainda que imprescindíveis, não são bastantes para garantir padrão ético adequado nas organizações.

4.8 Atividade Governamental e Desvio Ético

A ação governamental impacta fortemente – de forma positiva ou negativa – sobre a vida dos cidadãos. A relação que existe entre a administração e o administrado pode ser traduzida em termos monetários ou não. Em geral, a ação dos órgãos governamentais tende a causar prejuízos ou lucros econômico-financeiros para o setor privado. Por sua vez, os órgãos de governo possuem infinitas atribuições, prerrogativas e orçamentos. Entre esses órgãos existem alguns que interagem pouco com o setor privado. Entretanto, outros têm um significativo poder sobre os negócios das empresas e a vida dos cidadãos.

Assim, verifica-se que a dimensão do poder do órgão de governo sobre o setor privado é determinante para elevar a possibilidade de risco da ocorrência de relacionamentos ilegítimos entre os representantes do poder público e os do setor privado.

O desvio ético pode ser motivado pela “pressão” ou pela “tentação”. No primeiro caso, o servidor sucumbe a ordens ilegais ou ilegítimas de seus superiores ou a pedidos de agentes privados poderosos. Ele age assim com vista a preservar-se no cargo que ocupa.

Abstraindo-se das questões relacionadas ao status do cargo ou ao grau de engajamento político-partidário do servidor, ele busca manter seu salário ou suas gratificações extras. Trata-se, portanto, de uma postura “passiva”, na qual o servidor apenas mantém as vantagens do cargo, nada ganhando extraordinariamente pela conduta ilícita ou ilegítima. Deixando de lado as eventuais repercussões administrativas e criminais, em termos estritamente monetários, o servidor será tão mais suscetível à “pressão” quanto maior a perda potencial de rendimentos no caso de ser destituído do cargo.

Assim, a disseminação ampla e regular da informação tem-se mostrado um instrumento poderoso para assegurar confiança e *accountability*. Entretanto, o sigilo nas esferas governamentais, bem como no setor privado, ainda persiste em muitos países. A intensificação da pressão e a demanda por acesso à informação através de movimentos de cidadania e organizações da sociedade civil refletem a preocupação da sociedade com a corrupção. Portanto, é necessário que se busque o equilíbrio entre a obrigação de divulgar a informação e o grau de proteção que lhe deve ser atribuído.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira**Exercícios**

01. (EsFCEEx 2015 – Questão 46). No âmbito público o estabelecimento de um efetivo padrão ético e a transparência são elementos que concorrem para:

- (A) retificar a apuração de atos ilícitos.
- (B) aumentar a confiança nas instituições.
- (C) tomar permanente a moral profissional.
- (D) distinguir decisão política da política pública.
- (E) a compreensibilidade das informações fiscais.

02. (EsFCEEx 2015 – Questão 60). É teoria, investigação ou explicação de um tipo de experiência humana ou forma de comportamento dos homens, considerado em sua totalidade, diversidade e variedade. Seu valor como teoria está naquilo que explica, e não no fato de prescrever ou recomendar, com vistas à ação em situação concreta. Essa definição reflete o conceito de:

- (A) Moral.
- (B) Ética.
- (C) Cultura.
- (D) Doutrina.
- (E) Valor.

03. (EsFCEEx 2015 – Questão 64). Dentro dos estudos da ética, trata-se de um fato histórico e, por conseguinte, a ética, como ciência, não pode concebê-la como dada de uma vez para sempre, mas tem que considerá-la como um aspecto da realidade humana mutável com o tempo. Esse conceito abordado denomina-se:

- (A) Moral.
- (B) Valores.
- (C) Cultura.
- (D) Doutrina.
- (E) Fundamentos da Cultura.

04. A ética, diferentemente da moral, é caracterizada como:

- a) Prática e específica
- b) Temporal e cultural
- c) Permanente e universal
- d) Aplicada e circunstancial
- e) Relativa e limitada

05. Segundo Matias-Pereira, a "gestão ética" busca estabelecer um padrão de conduta em organizações públicas com base em três eixos fundamentais. Um deles é:

- a) Padrão de qualidade
- b) Controle de procedimentos
- c) Administração de recursos
- d) Normas de conduta
- e) Objetivos estratégicos

06. Na administração pública, o princípio ético da publicidade está diretamente ligado à:

- a) Manutenção de sigilo
- b) Eficiência na execução de tarefas
- c) Transparência e acesso à informação
- d) Temporalidade das normas
- e) Aplicação de sanções

07. Para que a ética na administração pública seja eficaz, é necessário que o servidor:

- a) Obedeça apenas às normas internas de sua organização
- b) Tenha consciência e responsabilidade em suas ações
- c) Atue exclusivamente conforme sua interpretação pessoal
- d) Execute suas funções com foco nos interesses próprios
- e) Priorize o sigilo absoluto em todas as decisões

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

08. De acordo com Matias-Pereira, a "sociedade do conhecimento" impacta na ética e moral da administração pública ao:

- a) Restringir a comunicação entre servidores e cidadãos
- b) Facilitar o controle sobre comportamentos privados
- c) Estimular a criação de códigos morais específicos
- d) Aumentar a centralização de valores universais
- e) Dissolver as estruturas de governança tradicionais

09. A criação de indicadores nas áreas de gestão da ética é relevante para:

- a) Substituir os processos de auditoria
- b) Avaliar os resultados das ações implementadas
- c) Reforçar a ideia de sigilo nos processos administrativos
- d) Reduzir a transparência nos processos internos
- e) Aumentar a competitividade entre setores

10. Assinale a alternativa que contemple um dos principais problemas relacionados à falta de ética na administração pública é:

- a) O aumento da motivação entre os servidores
- b) O fortalecimento do Estado de Direito
- c) O risco à sobrevivência das organizações
- d) O distanciamento das diretrizes legais
- e) A preservação dos princípios administrativos

11. A responsabilidade de garantir que valores éticos sejam efetivados nas condutas diárias dos servidores recai sobre:

- a) O caráter pessoal de cada servidor
- b) A administração e o estabelecimento de regras de conduta
- c) A interpretação de normas internacionais
- d) A pressão política em cada órgão público
- e) O incentivo ao individualismo

12. A promoção da ética não deve ser vista apenas como combate à corrupção, mas como:

- a) Uma obrigação voltada exclusivamente ao setor privado
- b) Um processo aplicável apenas em casos de desvio moral comprovado
- c) A criação de condições para uma governança transparente
- d) Uma iniciativa punitiva e repressiva sem exceções
- e) Um programa restrito a organizações internacionais

13. A prática de revelar conflitos de interesse, em relação aos servidores, é uma medida que:

- a) Visa ocultar informações sobre vínculos pessoais
- b) Fortalece a transparência e previne conflitos éticos
- c) Estimula a competição interna entre servidores
- d) Aumenta a discrição em processos de tomada de decisão
- e) Limita o acesso ao setor público

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

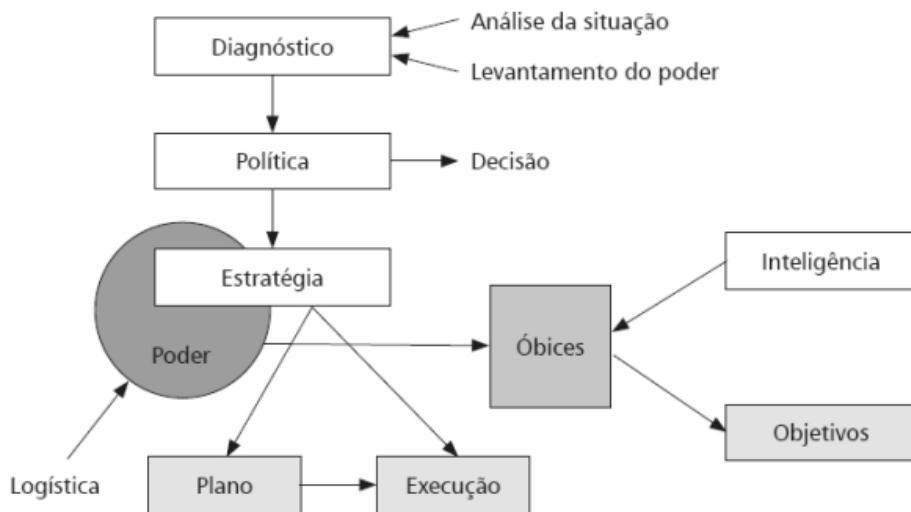
5. PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA: CONCEITOS E FERRAMENTAS.

5.1. Introdução

O planejamento pode ser entendido como um processo interativo que se desdobra em etapas diferenciadas e, sendo o planejamento a racionalização do processo decisório, essas etapas têm, necessariamente, o mesmo sentido daquelas identificadas no processo da decisão.

As fases do planejamento são as seguintes:

- **Diagnóstico:** mostra o conhecimento da realidade.
- **Política:** a sua função é definir os objetivos.
- **Estratégia:** deve indicar as opções dos rumos a seguir para alcance dos objetivos.
- **Planos:** têm como propósito viabilizar os objetivos e estratégias. Execução: esforço orientado para a implementação das ações programada
- **Controle:** visa permitir acompanhar a execução e avaliar os resultados alcançados, para que possam ser comparados com os objetivos anterior definidos.



Fonte: Matias-Pereira (2012), com adaptações.

5.2 O planejamento como processo

Quando se estuda a questão do processo de produção de bens e serviços públicos demandados pela sociedade, necessita o Estado, antecipadamente, decidir os tipos, a quantidade e a qualidade dos bens ou serviços que irá produzir. Assim, têm os responsáveis pelo processo de planejamento, como referencial básico, o fato de que a utilização desses recursos escassos deverá ser feita da maneira mais racional e eficiente possível.

O planejamento pode ser visto como um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização governamental, com vista no atingimento de determinado objetivo. Envolve uma série de atividades que vão manter e alimentar esse ciclo, que é contínuo, entre as quais figuram estudos, decisões estratégicas e táticas sobre prioridade, a formulação de planos e programas, o acompanhamento e o controle de sua execução.

Pressupõe, ainda, a possibilidade de novos fatos e situações que podem influir no desenvolvimento desse processo, revertendo e alterando os rumos e os conteúdos dos trabalhos que realiza. Apresenta-se como uma forma de ação contínua, permanente e sistemática, que, ao longo de seu desenvolvimento, incorpora a ideia de atuação conjunta dos diversos setores da organização, de existência de uma base de informações, bem como de

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

recursos técnicos e humanos, que apoem sua execução, garantindo o acompanhamento, a avaliação e as tomadas de decisões, em todas as suas fases.

Em relação ao planejamento, temos duas posições a serem consideradas. A primeira entende-o como atividade orientada para a obtenção de um resultado racional, considerando que está submetida a uma situação de escassez de recursos, que a induz a racionalizar sua forma de utilização. Esse processo de planejamento apresenta-se como um instrumental para permitir a adoção de uma decisão mais racional. A segunda posição vislumbra-o como um processo de decisão e, desse modo, a atividade de planejar passa a ser aceita como a prática de decidir antecipadamente.

Reconhecer o planejamento como processo implica, portanto, aceitar que não é uma atividade que se esgote na concepção de um plano, de um programa, ou de um projeto. Esses são mecanismos instituídos para facilitar o alcance de metas, ou seja, são meios para estruturar recursos e ações voltados para certos objetivos que dessa forma podem ser geridos de forma melhor.

5.3 Funções do processo de planejamento

O processo de planejamento compreende as seguintes funções:

Planejamento	É um processo dinâmico de racionalização coordenada das opções, permitindo prever e avaliar cursos de ação alternativos e futuros, com vista na tomada de decisões mais adequadas e racionais.
Execução	Consiste em fazer com que as tarefas sejam realizadas de acordo com o plano, isto é, organizar e distribuir tarefas e delegar autoridade para a execução.
Controle	É o conjunto de ações para que as pessoas se comportem da forma determinada pelo plano, para isso comparando-se o previsto com o realizado, verificando-se os desvios e tomando-se as providências corretivas.
Avaliação	Avaliação de resultados, após o que se inicia novo ciclo.

Vislumbra-se o planejamento como um processo dinâmico, que se concretiza por meio de aproximações sucessivas, compreendendo a formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integradas. Essas decisões traduzem os propósitos da instituição e definem os meios de atingi-las, visando maximizar o uso dos fatores de produção (terra, capital, trabalho etc.).

O planejamento pode ser implementado de modo: democrático, quando tem como função induzir as ações do setor privado; totalitário, quando determina e controla as ações dos setores econômicos; e misto, quando promove a intervenção e ação direta em alguns setores da economia.

Em relação ao tempo de duração, pode-se ter o planejamento: conjuntural (menos de um ano); de curto prazo (um a três anos); de médio prazo (três a seis anos); e de longo prazo (acima de seis anos).

Tratando-se de áreas de interesse, o planejamento pode ter enfoque global, ou seja, incluir todos os setores da economia, ou setorial: agricultura, indústria e serviços. Pode-se ter o planejamento macroeconômico, orientado para a atividade total dos participantes do processo econômico, como é o caso do planejamento nacional ou planejamento regional; e o microeconômico, quando enfoca os agentes individuais do processo.

5.4 Características do planejamento no Brasil

A principal característica do sistema de planejamento no Brasil refere-se a seu caráter intergovernamental, transitivo, coerente com a organização federativa do Estado brasileiro, em que coexistem três esferas de governo (União, Estados e Municípios) com autonomia política, administrativa e financeira.

O modelo atual do sistema de planejamento governamental brasileiro, no âmbito federal, começa a ser estruturado em 1967, com a promulgação do Decreto-lei nº 200, que criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, conferindo caráter permanente ao órgão central de planejamento. Esse sistema, em 1972, foi regulamentado, passando a compreender as atividades de planejamento, orçamentação e modernização administrativa.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

O planejamento no Brasil, em sentido amplo, pode ser entendido como um processo de racionalização de decisões, que se desdobra em planejamento indicativo, destinado a orientar a atividade privada para a consecução dos objetivos de desenvolvimento e planejamento governamental, voltado para a atuação dos órgãos e entidades que constituem o sistema de planejamento do governo.

Na orientação da atividade privada, feita pelo planejamento indicativo, são utilizados instrumentos de política monetária, cambial, creditícia, tributária e de incentivos fiscais, promovendo-se, ainda, o financiamento de programas prioritários de desenvolvimento por meio dos bancos oficiais, notadamente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Com a crise fiscal do Estado e o processo de privatizações em andamento, é cada vez mais raro o poder público no Brasil, atualmente, associar-se a grupos empresariais privados na realização de empreendimentos de grande porte.

5.5 O Planejamento no Brasil

O planejamento no Brasil tem seu marco em 1948, no governo Eurico Gaspar Dutra, com a elaboração do denominado Plano Salte (no qual foram priorizados os setores de saúde, alimentação, transporte e energia). Na fase seguinte, fundamentado na teoria de capital humano, foi aprovado, em 1956, o Plano de Metas, que privilegiava os setores de energia; o desenvolvimento de rodovias e ferrovias; os serviços portuários e aeroviários; o fortalecimento da indústria de base; a mecanização agrícola e maior utilização de fertilizantes, silos e armazenagens.

Em 1963, surge o Plano Trienal, que se propunha a corrigir os desniveis regionais existentes, mediante criação de incentivos fiscais; assimilar novas técnicas dos setores de desenvolvimento; melhorar as condições de saúde pública; intensificar as ações no campo educativo e da pesquisa tecnológica; alterar determinados aspectos da legislação com o intuito de promover as reformas de base, notadamente a reforma agrária; reduzir a dívida externa; combater a inflação sem reduzir a taxa de crescimento.

Posteriormente, vieram: o Programa de Ação Econômica de Governo (PAEG), 1964/67; o plano decenal, 1967/76; reforma administrativa e sistema de planejamento; I Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), 1968/70; programa de Metas e Bases para a ação de governo, 1970/73; II OPI e o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), 1972/74; programa de acompanhamento; programa geral de aplicações; II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), 1975/79; III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), 1980/85; I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), 1986/89.

Na fase mais recente, após a Constituição Federal de 1988, tem-se a elaboração do Plano Plurianual (PPA).

5.6 Concepções Política e Estratégica do Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico tem duas fases bastante distintas: a política e a estratégica.

A etapa da concepção política visa à escolha do cenário desejado. É preciso considerar nessa etapa: a análise dos cenários exploratórios, os crivos (pressupostos básicos e hipóteses de conflito), estabelecimento do cenário desejado e a decisão política. São tomadas e implementadas as decisões que consubstanciam a fase política. Essa fase desenvolve-se em quatro etapas: a concepção estratégica, a elaboração de planos, a execução e o controle.

A concepção estratégica é o estudo, definição e indicação das estratégias a serem seguidas. Aqui não mais se indaga o que fazer, mas sim o como fazer. Não são discutidos os objetivos da ação, mas o emprego dos meios para alcançá-los. Deve-se considerar nessa etapa: a análise das trajetórias estratégicas, a opção estratégica e as diretrizes estratégicas.

5.7 Avaliação da Conjuntura do Planejamento Estratégico

O processo organizado orientado para o conhecimento da realidade – passada e presente –, e de sua provável evolução nos planos interno e externo da organização, com vista à utilização do poder para alcançar e preservar os objetivos, é o que denominamos de etapa de avaliação da conjuntura.

Deve-se levar em consideração nessa etapa:

- A análise da situação interna e externa e o conteúdo e execução dos planos em curso;

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

- O poder, cuja capacidade dependerá da possibilidade de atender às necessidades básicas e ultrapassar os obstáculos para superar esses atendimentos;
- A construção de cenários exploratórios, tendo como referência a análise das tendências de evolução da realidade.

5.8 Controle da Execução das Ações Estratégicas

O controle da execução das ações estratégicas ocorre em três estágios:

1º estágio. A função principal do acompanhamento é verificar a implementação dos projetos e atividades programadas, comparando o realizado com o previsto, identificando atrasos, insuficiência de meios e desvio de objetivos.

2º estágio. A ação de avaliação é um juízo de valor sobre a efetividade das ações estratégicas, ou seja, sobre a pertinência dos objetivos programados.

3º estágio. Na realimentação são feitas as correções na execução dos planos, modificações de políticas e, quando necessário, nas próprias estratégias.

5.9 Implementação De Planejamento Estratégico no Setor Público

O alcance de resultados positivos na implementação de planejamento estratégico, principalmente na administração pública, é oportuno observar, depende das condições e formas para a sua concretização. Destacam-se entre elas:

- Forma de envolvimento dos atores, em especial do processo de sensibilização. Devem ser mobilizados previamente por preocupações comuns e dispostos a debaterem conjuntamente formas de enfrentamento de situações-problema;
- Interação e qualidade da relação entre o conjunto de atores que planeja;
- Nível de consciência das potencialidades e debilidades que o grupo que planeja possui;
- Capacidade de percepção das condições que sustentam e condicionam a viabilidade das ações planejadas;
- Demonstração de vontade política para a implementação e a existência de mecanismos que monitoram tanto o plano quanto os elementos contextuais lhe deram origem;

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira**Exercícios**

01. No planejamento estratégico, a fase de concepção política é voltada para:

- a) Definir os objetivos de longo prazo
- b) Escolher o cenário desejado
- c) Elaborar diretrizes para alcançar metas
- d) Analisar trajetórias estratégicas
- e) Desenvolver um plano detalhado de ações

02. A etapa do diagnóstico no planejamento visa:

- a) Conhecer a realidade atual
- b) Estabelecer um cenário desejado
- c) Controlar a execução das ações
- d) Definir metas de longo prazo
- e) Elaborar o plano estratégico

03. Um dos aspectos importantes do controle no processo de planejamento estratégico é:

- a) Executar tarefas conforme previsto
- b) Verificar desvios e tomar ações corretivas
- c) Delegar responsabilidades
- d) Analisar cenários internos e externos
- e) Estabelecer prioridades de ação

04. O planejamento estratégico pode ser implementado de forma democrática, totalitária ou mista, dependendo de:

- a) A distribuição de autoridade entre os setores
- b) A necessidade de controle absoluto das ações
- c) A relação com o setor privado e sua regulação
- d) O enfoque de curto ou longo prazo
- e) A estrutura organizacional interna

05. No contexto brasileiro, o marco inicial do planejamento governamental foi:

- a) Plano Trienal, em 1963
- b) Plano de Metas, em 1956
- c) Plano Salte, em 1948
- d) PAEG, em 1964
- e) II Plano Nacional de Desenvolvimento

06. A avaliação de resultados no processo de planejamento permite:

- a) Antecipar mudanças de contexto
- b) Realizar ajustes e iniciar novo ciclo
- c) Estabelecer a fase de execução
- d) Criar um referencial para a delegação
- e) Definir as diretrizes estratégicas

07. A fase estratégica do planejamento tem como objetivo principal:

- a) Determinar os objetivos da ação
- b) Estudar e indicar estratégias a serem seguidas
- c) Monitorar a evolução dos recursos utilizados
- d) Consolidar os dados de avaliação
- e) Desenvolver um modelo de gestão centralizado

08. O acompanhamento no controle das ações estratégicas busca:

- a) Verificar a implementação dos projetos programados
- b) Modificar as políticas estratégicas da organização
- c) Avaliar o impacto econômico das ações
- d) Definir novos objetivos estratégicos
- e) Centralizar as ações táticas em um setor

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

09. "O alcance de resultados positivos na implementação de planejamento estratégico, principalmente na administração pública, é oportuno observar, depende das condições e formas para a sua concretização." Entre as condições necessárias para a eficácia desse processo, o texto destaca:

- a) A centralização das decisões nos gestores públicos
- b) A restrição das decisões estratégicas aos setores econômicos
- c) A demonstração de vontade política e o monitoramento contínuo do plano
- d) O foco exclusivo na avaliação de resultados isolados
- e) A eliminação da participação do setor privado no processo decisório

10. No modelo de planejamento brasileiro, o planejamento indicativo serve para:

- a) Orientar a atividade privada para o desenvolvimento
- b) Monitorar o cumprimento das normas orçamentárias
- c) Analisar os impactos fiscais das ações governamentais
- d) Centralizar as decisões de curto prazo
- e) Conceder isenções fiscais de forma sistemática

11. "Reconhecer o planejamento como processo implica, portanto, aceitar que não é uma atividade que se esgota na concepção de um plano, de um programa, ou de um projeto." De acordo com esse entendimento, o planejamento se caracteriza como um instrumento para:

- a) Estruturar metas exclusivas para cada setor da organização
- b) Organizar os recursos de forma restrita e pontual
- c) Permitir a gestão integrada de recursos e ações para certos objetivos
- d) Descentralizar as decisões operacionais em curto prazo
- e) Substituir a análise de cenários por ações corretivas de rotina

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

6. FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

6.1. Introdução

A construção das políticas públicas (*policies*) ocorre num campo tenso e de elevada densidade política (*politics*). Elas se efetivam num cenário de relações bastante complexas e conflituosas entre Estado e sociedade, entre os poderes de Estado, entre ministérios e agências governamentais, entre o governo federal, Estados e municípios, entre tecnoburocracia e segmento político etc.

Para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites toleráveis, o que vai exigir a utilização da coerção pura e simples e da política. O problema com o uso da coerção é que, quanto mais utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo. Essa forma de organização política é que irá viabilizá-la, permitindo que os conflitos internos entre indivíduos e grupos sejam pactuados sem que esta disputa resulte na destruição das partes em conflito.

As demandas por políticas e ações políticas – que podem ser demandas novas, recorrentes ou reprimidas – são geradas pelos interesses de diversos atores (stakeholders), que podem ser divididos em: atores públicos (políticos, parlamentares, burocratas, tecnocratas); atores privados (empresários, trabalhadores, sindicatos, associações etc.); agentes internacionais (ONU, OMC, UNESCO, Banco Mundial, FMI); formadores de opinião (mídia, artistas, jornalistas, pesquisadores etc.).

É oportuno observar que as demandas por políticas e ações políticas novas resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas; as demandas recorrentes são traduzidas nos problemas não resolvidos ou mal resolvidos e que sempre voltam a surgir no debate político; e as demandas reprimidas são aquelas constituídas por “estado de coisas”, ou por não decisões. Na medida em que as demandas se acumulam e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis, os impasses tendem a provocar crises de governabilidade.

6.2 Políticas Públicas

A política compreende um elenco de ações e procedimentos que visam à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. Os personagens envolvidos nestes conflitos são os denominados “atores políticos”, que podem ser públicos e privados. Para Easton, as políticas públicas resultam do processamento, pelo sistema político, dos inputs originários do meio ambiente e, frequentemente, de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político).

6.3 Conceito de Políticas Públicas

Na mesma linha das divergências em relação ao termo “política”, também não existe um consenso sobre o conceito de “políticas públicas”. Para diversos autores, como, por exemplo, Höfling, políticas públicas são formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. Sustentam Jobert e Muller, por sua vez, que é “o Estado em ação”, em processo de implementação de um projeto de governo hegemônico, por meio da criação, formulação e implantação de programas, de projetos e ações voltadas para as diferentes classes sociais.

A expressão “política pública” é utilizada, num sentido amplo, para indicar a atividade ou o conjunto delas, tendo como referência o Estado, responsável pela deflagração das referidas ações. O Estado deve ser entendido como uma organização destinada a manter, pela aplicação do direito, as condições universais de ordem social. O direito é o conjunto das condições existenciais da sociedade, que ao Estado cumpre assegurar. Nesse sentido, a política pública é vista como uma forma de resolução pacífica de conflitos, visto que por meio dela torna-se possível obter a satisfação de direitos básicos da sociedade.

Existem diversos tipos de políticas públicas, como, por exemplo, as políticas sociais: educação, saúde, segurança, cultura, transportes, habitação, proteção de crianças e adolescentes; políticas estruturais: indústria, agricultura, reforma agrária, meio ambiente; políticas econômicas: políticas monetária, fiscal e cambial, comercial, internacional; políticas compensatórias ou reparadoras e redistributivas (combate à fome, bolsa-escola, cotas nas universidades etc.).

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

As políticas públicas, portanto, se apresentam como um elenco de disposições, medidas e procedimentos que espelham a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais no que dizem respeito às tarefas de interesse público. Nesse sentido, compreendem todas as ações de governo, divididas em atividades diretas de produção de serviços pelo próprio Estado e em atividades de regulação de outros agentes econômicos. Elas se concretizam por meio da ação efetiva de sujeitos sociais e de atividades institucionais que as realizam em cada contexto e condicionam seus resultados. Assim, os processos de acompanhamento pelos quais são implementadas, bem como as avaliações de seus impactos sobre o quadro existente, devem ser feitas de forma permanente.

6.4 As Duas Dimensões das Políticas Públicas

Apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política, uma vez que está relacionada ao processo decisório. Isto é, cabe ao Estado fazer escolhas sobre que área social atuar, onde atuar, por que atuar e quando atuar. Essas escolhas, por parte do Estado, que se transformam em decisões são condicionadas por interesses de diversos grupos sociais. Representam conquistas que se traduzem legalmente em direitos ou garantias defendidos pela sociedade. O Estado terá que intermediar e negociar estes interesses, na busca de estabelecer critérios de justiça social visando a um discernimento político sobre suas funções sociais e qual o alcance delas.

Para Bolívar Lamounier, a compreensão do significado das políticas públicas corresponde a um duplo esforço: de um lado, entender a dimensão técnico-administrativa que a compõe buscando verificar a eficiência e o resultado prático para a sociedade das políticas públicas; e, de outro lado, reconhecer que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais em que o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais.

Submetida à agenda e às arenas decisórias está a administração pública composta pelo aparato técnico-administrativo e sua consequente estrutura burocrática necessária para a gestão e funcionamento da política pública. O corpo tecnoburocrático vai variar em natureza e dimensão, de acordo com a esfera de poder (União, Estados ou Municípios), ou ao tipo de política (saneamento, infraestrutura, combate à pobreza etc.) que está sendo executado, porém será sempre regido por critérios de legalidade, publicidade, impessoalidade, responsabilidade e eficiência.

A qualidade do processo político é que vai determinar o desempenho da administração pública e será dependente do comportamento dos participantes das arenas de decisão política. Se na gestão de determinado bem ou serviço público os grupos que compõem a arena decisória estabelecem relações onde predominam a irresponsabilidade na alocação de recursos e na prestação de contas, o clientelismo e o favor individual, ao invés da responsabilidade fiscal e financeira dos recursos, da universalidade de procedimentos e da eficiência administrativa, a qualidade de funcionamento do bem ou serviço público oferecido estará comprometida e vai trazer efeitos negativos no longo prazo para o conjunto da nação, e sobretudo naquela área específica onde a política pública atua.

6.5 Evolução da Análise de Políticas Públicas no Âmbito da Ciência Política

A realização da análise de políticas públicas no âmbito da ciência política, até o final da década de 1970, consagrou o conceito “triângulo de ferro”, ao referir-se aos processos de formação de políticas, que, em parte, acabavam sendo monopolizados por políticos, burocratas e grupos de interesse. Foi a partir da divulgação dos estudos de Hecl e de Richardson e Jordan que começa a ser difundida rapidamente a noção de que esses processos, em geral, envolvem inúmeros atores.

A partir dessa nova ótica no campo da ciência política e de seus questionamentos, a literatura sobre *policy analysis* aprofunda e consegue diferenciar as três dimensões da política. Os teóricos da ciência política ao tratar dessas dimensões passaram a utilizar os conceitos em inglês de *polity* para definir as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e *policy* para denominar os da política:

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

- ⊕ Dimensão institucional (*polity*) diz respeito à ordem do sistema político delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político administrativo.
- ⊕ Dimensão processual (*politics*) preocupa-se com o processo político, que geralmente possui um caráter conflituoso, no que se refere à imposição de objetivos aos conteúdos e às decisões de distribuição.
- ⊕ Dimensão material (*policy*) cuida dos conteúdos concretos, ou seja, da configuração dos programas políticos, dos problemas técnicos e do conteúdo material das decisões políticas.

Para Miller, a *policy networks* são redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se revelam menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. Para este autor, essas redes sociais evidenciam-se suficientemente regulares, para que possa surgir confiança entre seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns.

6.6 Forma de Resolução de Conflitos Políticos

Recorde-se que coube a Lowi introduzir a concepção da *policy arena* na discussão científica, argumentando que ela parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. São decisivos, portanto, para a configuração do processo político os custos e ganhos que as pessoas esperam das referidas medidas. Nesse sentido, o modelo da *policy arena* cuida dos processos de conflito e de consenso dentro das distintas áreas de política, as quais podem ser identificadas a partir do seu caráter: distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

Assim, torna-se importante destacar algumas características das citadas formas de políticas, com vista a uma melhor compreensão de como ocorrem no processo de resolução de conflitos políticos.

- ⊕ As políticas distributivas possuem como característica um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que são orientadas para conferir vantagens e os seus custos tendem a não ser percebidos. As políticas distributivas, em geral, são orientadas para beneficiar um elevado número de destinatários, num grau significativamente pequeno. Os eventuais opositores, na maioria das vezes, costumam ser incluídos nos serviços e benefícios concedidos.
- ⊕ Políticas redistributivas são direcionadas para o conflito. Ocorrem de forma polarizada e recheadas de conflitos.
- ⊕ Políticas regulatórias decorrem de ordens e proibições, decretos e portarias. Os custos e benefícios dessas políticas não podem ser mensurados previamente, visto que dependem da forma como essas políticas são configuradas. Assim, tanto os custos e benefícios podem ser concedidos de maneira igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, como podem beneficiar interesses particulares e restritos.
- ⊕ Políticas constitutivas (*constituent policy*) estão orientadas para a determinação das regras do jogo, e como consequência a estrutura dos processos e conflitos políticos, ou seja, as regras gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

6.7 Enfoques Top Down e Bottom Up

Para verificar de que tipo é a situação que se está tratando, deve-se definir qual é o enfoque mais adequado: top-down ou bottom-up.

Enfoque top-down: aborda o porquê de certas políticas serem bem-sucedidas (bem implementadas) e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que “ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores”. Nesse sentido, a política é aceita como uma “propriedade” dos *policy makers* situados no topo das organizações, como atores que têm o controle do processo de formulação.

Enfoque bottom-up: inicia a partir das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas preexistentes (relações de causa e efeito e hierarquia entre organizações etc.). No enfoque bottom-up a implementação é apenas a continuação da formulação. O processo de implementação sob o enfoque bottom-up possui distintas perspectivas de análise. São elas: organizacional: quando o tipo de organização é planejado em função do tipo de ação; processual: a implementação é resultado de uma sucessão de processos; comportamental: há uma ênfase na necessidade de reduzir conflitos durante o processo; político: padrões de poder e influência entre e intraorganizações são enfatizados.

6.8 Políticas Públicas no Brasil

Verifica-se que os governos estaduais e locais no Brasil, em decorrência da existência de externalidades no campo das políticas públicas – formulação, implementação e financiamento –, transferem poder e recursos ao governo central para materializá-los em nome do interesse geral (supraestadual ou supralocal). A partir dessas disfunções, fica evidente que a questão da organização federativa no Brasil necessita ser mais bem debatida, com vista na construção de um novo equilíbrio entre esferas de governo e unidades da federação fundado na justiça e apoiado na eficiência das políticas públicas.

É oportuno recordar que, por razões históricas, a compreensão do Estado no Brasil é aceita de maneira invertida, visto que aqui o Estado antecedeu a sociedade. Assim, desde seu surgimento, o Estado brasileiro se erigiu como o garantidor da sociedade (quando na realidade quem garante o Estado é a sociedade). Dessa forma, não ocorreu a emancipação da localidade, tanto econômica como politicamente. Criou-se, no modelo federativo centralizado, a inversão dos papéis, em que os Estados e os Municípios encontram-se submetidos e dependentes do poder central e não o contrário. Assim, embora pareça absurdo, o Estado brasileiro não serve à sociedade e esta, sim, serve ao Estado.

A partir dessas considerações, torna-se oportuno registrar que as políticas públicas no Brasil, em que pesem eventuais divergências, cumprem as seguintes fases:

1. Formação de assuntos públicos e de políticas públicas: é a fase em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor e que contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definidas.

2. Formulação de políticas públicas: refere-se ao processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, com pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade política, sistêmica ou da formulação responsável.

3. Processo decisório: está interligado com a base anterior, porém com delimitações próprias, em que atuam os grupos de pressão, exercendo influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias mencionadas.

4. Implementação das políticas: refere-se ao processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas, relacionado às políticas, aos programas, às administrações públicas grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental problemas sociais.

5. Avaliação de políticas: nessa fase consideram-se quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o que, quando e como, diferença fez com relação à situação anterior à

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

implementação. Analisam efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

6.9 Definição da Agenda das Políticas Públicas

Distintos cientistas políticos preocupam-se em estudar e explicar as razões por que as questões entre indivíduos e grupos podem ultrapassar a esfera privada de resolução de conflitos para tornarem-se questões que mereçam tratamento na esfera pública. Nesse sentido, existem diferentes formas de entrada de assuntos na formação da agenda pública.

A primeira forma de entrada de questões políticas ocorre como ação para dar resposta às situações emergenciais. Essa forma tem como característica a necessidade de atender as pressões de natureza imediata, como, por exemplo, os esforços para amenizar os efeitos de enchentes ou secas prolongadas, interrupções de rodovias, poluição ambiental, entre outras. São ações com um perfil paliativo, que envolvem apenas os aspectos administrativo-financeiros. Como exemplo, remoção de populações urbanas em áreas com risco de desabamento, atendimento aos ribeiros atingidos pela seca dos rios da Amazônia, queda de pontes ou operação tapa-buraco em rodovias federais etc.

A segunda forma é por meio do processo político, em que os grupos interessados em torno de um legislador, ministro, governador, prefeito ou secretário de Estado ou municipal tomam a iniciativa de levantar questões nas quais podem visualizar algum ganho político pela “resolução” satisfatória de algum problema ligado a sua pasta ou aos grupos ou segmentos sociais que o apoiaram na eleição ou na nomeação. Essa entrada toma forma mais definida à medida que os problemas agravam-se e requerem algum tipo de “solução”. Temos como exemplo pressões para a concessão de estímulos fiscais para determinadas áreas ou setores, interesse para utilização de áreas de preservação ambiental etc.

A terceira forma de entrada dos assuntos públicos na agenda política é a ordem de eventos sequenciados no Executivo, Legislativo ou no Judiciário. Pelas suas características, trata-se de um processo demorado que tende a envolver aspectos técnicos e de pesquisa mais aprofundada, no esforço de identificar e definir os problemas econômicos e sociais com a participação de vários segmentos organizados da sociedade. É o caso, por exemplo, do projeto de transposição das águas do Rio São Francisco.

A quarta forma refere-se à antecipação dos problemas e conflitos latentes no âmbito dos assuntos públicos, fazendo com que as políticas públicas tornem-se proativas, ou seja, antecipatórias na resolução de questões essenciais para a sociedade. Destacam-se as questões de distribuição de renda, reforma agrária etc.

No processo decisório brasileiro, verifica-se a aplicação de dois modelos descritos por Philippe Schmitter, que explicam como a influência, os apoios e os intercâmbios são exercidos.

No primeiro deles, denominado de síndrome informal-irracional-particularista-corruptível, em que a influência e a pressão nas decisões são realizadas pelas “panelinhas” ou “turmas” hierarquizadas no interior de órgãos governamentais e ao seu redor, em que o que mais conta é o prestígio pessoal, a reputação e a capacidade de se aliar com outros “grupos”, o alcance das elites às não elites se dá pelas políticas clientelistas para os segmentos que se anexam ao ambiente de ação de cada órgão de governo.

A segunda síndrome é a formal-racional-universalista-incorruptível, como sendo a influência exercida por economistas, profissionais e administradores bem treinados, dominando alguma área de política de governo, independentemente de partidos e de políticos.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

Exercícios

01. (EsFCE 2015 – Questão 67). Referente às políticas públicas o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de resposta e não se o tomador de decisão tem ou não personalidade jurídica estatal ou não estatal. Nesse sentido, para essa afirmação, a essência conceitual de políticas públicas é:

- (A) o processo público
- (B) a legislação pública
- (C) o agente público
- (D) a coisa pública
- (E) o problema público

02. (EsFCE 2015 – Questão 69). As categorias de atores em políticas públicas podem ser distintas em dois grupos: atores governamentais e atores não governamentais. Sobre essa afirmação, analise as assertivas abaixo sobre os atores governamentais e atores não governamentais e, em seguida, assinale a alternativa correta.

- I. Juízes e políticos são atores governamentais.
 - II. Os burocratas e tecnocratas, empregados públicos, são atores não governamentais
 - III. Os partidos políticos são atores governamentais
 - IV. Os destinatários das políticas públicas são atores governamentais.
 - V. Organizações do terceiro setor são atores governamentais.
- (A) Somente I está correta
 - (B) Somente I e III estão corretas
 - (C) Somente I e IV estão corretas
 - (D) Somente II e III estão corretas
 - (E) Somente I, III e V estão corretas

03. (EsFCE 2017 – Questão 69). Sobre Políticas Públicas é correto afirmar:

- (A) Sempre constituem atendimento a objetivos de interesse restrito.
- (B) Coordenam elementos das políticas de Estado e governamentais.
- (C) Prescindem da mediação política e consideram os interesses populares.
- (D) Sempre independem da percepção de um problema para serem criadas.
- (E) Se derivadas de ações executadas anteriormente são premissas privadas.

04. (EsFCE 2018 – Questão 38). O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) tem ser tornado um instrumento mais conhecido da gestão pública. Conceitualmente o _____ tem a virtude de permitir a visualização de seus processos e características, em fases sequenciais e interdependentes, facilitando sua comparação e estudo.

- (A) Ciclo da Política Pública.
- (B) Processo da gestão pública.
- (C) Significado da gestão pública.
- (D) Simbolismo da gestão pública.
- (E) Legado da gestão pública.

05. (EsFCE 2021 – Questão 30). Para Marshall, no caso dos direitos sociais, o Estado intervém de maneira ativa, a fim de “igualar” as faculdades dos indivíduos para o gozo dos direitos civis e políticos. Desta forma, as instituições que contribuíram para garantir a proteção contra a pobreza e a doença são:

- (A) as instâncias representativas locais.
- (B) os Tribunais.
- (C) as instâncias representativas internacionais.
- (D) as Comissões Parlamentares de Inquérito.
- (E) os serviços sociais e as políticas de Estado.

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

06. "A construção das políticas públicas (policies) ocorre num campo tenso e de elevada densidade política (politics). Elas se efetivam num cenário de relações bastante complexas e conflituosas entre Estado e sociedade." De acordo com o texto, um dos principais fatores que caracteriza esse cenário de complexidade e tensão é:

- a) A ausência de participação da sociedade civil nas decisões
- b) A inexistência de conflito entre as diversas esferas de governo
- c) A interação entre múltiplos atores e interesses conflitantes
- d) O consenso pleno nas decisões entre ministérios
- e) A coerção utilizada como único meio de resolução de conflitos

07. "O problema com o uso da coerção é que, quanto mais utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo." Esse trecho destaca que a coerção é uma solução limitada na política pública porque:

- a) É completamente eficaz a longo prazo
- b) Gera alto impacto e custo baixo ao ser aplicada
- c) Torna-se menos efetiva com o uso frequente e possui alto custo
- d) Restringe-se a setores econômicos específicos
- e) Beneficia apenas os interesses dos stakeholders internacionais

08. "As demandas por políticas e ações políticas novas resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas; as demandas recorrentes são traduzidas nos problemas não resolvidos ou mal resolvidos." Nesse contexto, uma demanda reprimida se caracteriza como:

- a) Uma demanda resolvida plenamente
- b) Um problema novo que surge de repente
- c) Uma situação ou problema evitado devido a decisões omissas
- d) Um problema solucionado por meio de coalizões políticas
- e) Uma questão limitada a uma determinada região do país

09. "A política compreende um elenco de ações e procedimentos que visam à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos." Nesse sentido, as políticas públicas têm como um de seus principais objetivos:

- a) Definir estratégias para o crescimento privado
- b) Criar condições para a resolução pacífica de conflitos sociais
- c) Ampliar a competição entre atores internacionais
- d) Centralizar a alocação de recursos na esfera federal
- e) Eliminar completamente o papel do setor privado

10. "A expressão 'política pública' é utilizada, num sentido amplo, para indicar a atividade ou o conjunto delas, tendo como referência o Estado, responsável pela deflagração das referidas ações." Com base nesse entendimento, pode-se afirmar que uma política pública:

- a) Se limita às ações dos setores econômicos
- b) Visa ao interesse exclusivamente privado
- c) Constitui-se por ações orientadas pelo Estado visando ao interesse social
- d) Restringe-se a resolver conflitos em esferas privadas
- e) Desconsidera o impacto social das ações públicas

11. "Apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política." Esse trecho ressalta que as políticas públicas:

- a) Limitam-se ao contexto político sem interferência técnica
- b) Contêm apenas decisões puramente administrativas
- c) São influenciadas tanto por aspectos técnicos quanto políticos
- d) Excluem as decisões do aparato técnico-burocrático
- e) Ignoram os interesses da sociedade civil organizada

12. "Na gestão de determinado bem ou serviço público, se na arena decisória estabelecem relações onde predominam a irresponsabilidade... o clientelismo e o favor individual, ao invés da responsabilidade fiscal e financeira..., a qualidade de funcionamento do bem ou serviço público oferecido estará comprometida." Esse trecho sugere que para a eficiência de um serviço público é essencial que:

- a) Haja uma maior presença de favores individuais no processo
- b) O clientelismo seja ampliado como prática de gestão
- c) A responsabilidade fiscal e a impessoalidade sejam priorizadas
- d) A prestação de contas seja eliminada dos processos de decisão
- e) O processo decisório ignore a eficiência administrativa

GESTÃO PÚBLICA, segundo Matias-Pereira

13. "As políticas distributivas possuem como característica um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que são orientadas para conferir vantagens e os seus custos tendem a não ser percebidos." Nesse sentido, um exemplo de política distributiva é:

- a) Reajuste fiscal para grandes empresas
- b) Isenção fiscal exclusiva para o setor privado
- c) Subsídio a programas de ampla cobertura populacional
- d) Aumento das tarifas públicas em regiões específicas
- e) Restrição de benefícios para categorias limitadas

14. "Políticas constitutivas (constituent policy) estão orientadas para a determinação das regras do jogo... ou seja, as regras gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias." Um exemplo de política constitutiva seria:

- a) Um programa de benefícios para setores privados específicos
- b) Um conjunto de diretrizes para definir as bases legais de regulação
- c) Um subsídio limitado a uma classe trabalhadora
- d) Um incentivo fiscal para pequenas empresas
- e) Um acordo comercial entre municípios e estados

15. "Para verificar de que tipo é a situação que se está tratando, deve-se definir qual é o enfoque mais adequado: top-down ou bottom-up." O enfoque bottom-up é caracterizado principalmente por:

- a) Determinação de políticas pelos gestores no topo da hierarquia
- b) Uma abordagem centralizada e normativa das decisões
- c) Uma perspectiva que enfatiza a interação direta dos atores locais
- d) Um foco exclusivo nos aspectos técnico-administrativos
- e) Implementação sem participação das bases sociais