

GESTÃO PÚBLICA, MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO
ORGANIZADOR



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conerato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Vice Diretor

Glaisson Augusto Guerrero

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo
dos Santos, Ario Zimmermann, José
Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-
drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson Tala-
mini, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa
Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

GESTÃO PÚBLICA, MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO
ORGANIZADOR

© dos autores
1ª edição: 2015

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Fernando Preusser de Mattos

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique da Silva Pigozzo

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Diagramação: Liza Bastos Bischoff

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



G393 Gestão pública, município e federação [recurso eletrônico] / organizador Diogo Joel Demarco – dados eletrônicos – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

212 p. : il. ; pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Política. 2. Gestão pública. 3. Administração pública. 4. Nação soberana – Cidadania. 5. Governança – Gestão estratégica de pessoas – Setor Público. 6. Capacitação Ensino A Distância – Planejamento estratégico municipal – Desenvolvimento territorial. 7. Federalismo – Políticas públicas – Direitos humanos – Brasil. 8. Cartas de serviços ao cidadão – Agências reguladoras. 9. Metodologia de custos – Sistema de Custos do Governo Federal – Sistema de Saúde dos Municípios – Rio Grande do Sul – 2011. 10. Mudanças institucionais – Componentes dos Legislativos Municipais – Composição – 2013-2016. 11. Desenvolvimento – Municípios – Pelotas – Rio Grande – Perspectiva comparada. 12. Formação acadêmica – Prática profissional – Administradores – Setor Público. I. Demarco, Diogo Joel. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. III. Série.

CDU 35(816.5):364

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0442-6

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DOS SEUS FUNDAMENTOS À PRÁTICA PROFISSIONAL

CLEZIO SALDANHA DOS SANTOS

*Professor Associado do Departamento de Ciências Administrativas da
Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
(UFRGS).*

INTRODUÇÃO

Para entendermos o presente da gestão pública temos que conhecer um pouco da história da Administração Pública no Brasil. Nessa perspectiva, para conhecer as funções do gestor público atual, propõe-se aqui relembrar as principais funções da administração pública, de onde surgiram e qual a situação atual.

Depois disso, procura-se entender a estruturação de cursos de Administração Pública, desde sua iniciação da formatação curricular até a ênfase hoje dada no ensino. Do ponto de vista das atividades típicas do administrador, é relevante identificá-las desde o início do registro da profissão de técnicos em Administração, até o momento presente, com a inserção mais recente no mercado de trabalho de tecnólogos e administradores públicos e a aprovação das novas diretrizes de Administração Pública que enfatizam conhecimentos necessários para a formação dos administradores públicos e tecnólogos.

E, por último, apresenta-se a descrição de resultados de uma pesquisa realizada com setores de 170 organizações públicas na região metropolitana de Porto Alegre, identificando os principais problemas e soluções das principais funções e áreas de atuação da administração pública. Tal pesquisa traz à tona a problemática administrativa que não é nova, mas que explicita as necessidades de formação de um gestor público com formação em Administração Pública.

192

A HISTÓRIA DAS PRINCIPAIS FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Começamos nossa história com a clássica definição de Administração Pública, em 1937, por Luther Gulick, como sendo a parte da ciência da Administração que se refere ao governo e se ocupa, por isso, principalmente do Poder Executivo, mas não descarta os outros poderes. Mais adiante, o mesmo autor define os elementos funcionais da administração, tais como: planejamento, organização, administração de pessoal, direção, coordenação, informação e orçamento. Essa lista deu origem à famosa expressão “POSDCORB”.

Em meados de 1950, Simon (1947) e outros autores, conceituam a administração pública como as atividades dos ramos executivos dos governos e suas organizações. Oliveira (1975) define administração pública segundo seus sentidos subjetivo, objetivo e formal. Sob o aspecto subjetivo, a administração pública é o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas; sob o aspecto objetivo, compreende as

atividades do Estado destinadas à satisfação concreta e imediata dos interesses públicos; e sob o aspecto formal, é a manifestação do poder público decomposta em atos jurídico-administrativos dotados da propriedade da autoexecutoriedade, ainda que de caráter provisório.

No entanto, a partir dos anos 1940, a concepção de que a política está impregnada à administração pública é consolidada. E no sentido mais amplo, conforme Amato (1971), a administração pública significa política, sistema político, sistema de governo. Ou seja: é um conjunto de manifestação da conduta humana que determina a distribuição e o exercício da autoridade pública, bem como no tratamento dos interesses públicos.

Na ótica de Amato (1971), administração pública é a gestão dos bens e interesses qualificados da comunidade, nos âmbitos federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum. De acordo com o último conceito, a gestão associa-se a uma determinada territorialidade político-administrativa e, portanto, a uma fase de mandato. Em primeira análise, a gestão teria as mesmas características da administração, porém válidas para um período de tempo determinado (SANTOS, 2014).

Comparativamente, podemos dizer que governo é atividade política e discricionária e com conduta independente; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, é conduta hierarquizada; quanto à gestão, esta implica o atendimento aos seguintes parâmetros básicos: tradução da missão; realização de planejamento e controle; administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros; inserção de cada unidade organizacional no foco da organização; e tomada de decisão diante de conflitos internos e externos.

A administração pública, ao longo dos anos, não mudou substancialmente de acordo com as transformações das teorias administrativas. O enfoque dessas teorias voltou-se preponderantemente para a melhoria dos processos na mesma visão da administração empresarial. Não se pode dizer, entretanto, que a Administração Pública não tenha sofrido influências da evolução teórica no âmbito da Ciência da Administração. Ocorre que seu desenvolvimento, em direção às correntes de pensamento voltadas para a eficiência governamental, são menos sustentáveis, se comparada à Administração de Empresas.

O Estado brasileiro, bastante jovem e de industrialização tardia, precisou se modernizar para propiciar o crescimento do país. Esse processo ganhou impulso a partir de 1995, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e, mais tarde, com a aprovação da emenda constitucional nº 19 em 1998. Dessa forma, nota-se um esforço da gestão pública no sentido da modernização, procurando solucionar entraves burocráticos e, assim, contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, com limites nos ditames constitucio-

nais e obedecendo aos princípios da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Para Souza (2006), a configuração dos modelos de gestão pública é influenciada pelo momento histórico e pela cultura política que caracterizam uma determinada época do país. Assim, a evolução, o aperfeiçoamento e a transformação dos modelos de gestão surgem no bojo das pressões sociais e econômicas existentes e que se traduzem em diferentes movimentos reformistas empreendidos pelos governos que buscam um alinhamento com as demandas sociais internas e externas. Os três modelos de gestão pública destacados na história política brasileira, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial, têm sido objeto de muitas controvérsias e discussões. Assim, reformas administrativas e tentativas de modernização enfatizam ora um, ora outro modelo para tentar melhorar tanto a performance das organizações públicas, quanto a qualidade de serviços públicos prestados à população brasileira.

UMA SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

194

Diante da necessidade de estruturação de cursos de Administração Pública, procurou-se descrever aqui a contribuição das várias ciências no estudo da Administração Pública, tornando-se fundamentos essenciais para a construção do conhecimento. Em 1955, Dwight Waldo afirma que os principais fundamentos da Administração Pública são construídos a partir de disciplinas diversas como:

- Ciência Política (partidos, política e opinião pública);
- História (econômica, social, científica e tecnológica);
- Antropologia Cultural (cultura);
- Sociologia (burocracia, grupos formais e informais);
- Psicologia Social (grupos primários, grupos face a face);
- Economia (finanças públicas, orçamento, administração fiscal);
- Administração (ênfase na execução, eficiência);
- Comunicação (formal);

Nota-se, até aqui, um conjunto de disciplinas mais voltadas para o ensino de técnicas e com preocupação em relação à execução de tarefas. Refletindo entre

vários autores, busca-se uma configuração de interdisciplinariedade com forte viés científico. Nesse sentido, a configuração das formações do administrador público, modernamente, tem o seguinte formato:

- Filosofia (Homem, Ética, valores morais);
- Psicologia (Homem-Corpo-Mente);
- Sociologia (grupo);
- Política (coordenação das relações);
- Economia (recursos escassos x necessidades);
- Contabilidade (contas públicas)
- Direito (Público e Administrativo);
- Ambiental (preservação dos recursos);
- Administração (arte e ciência);
- Gestão (estratégica e participativa);

Atualmente, o que se constata é o ensino de Administração Pública voltado ao processo e aos objetivos organizacionais, amparado pela pesquisa e com pensamento estratégico.

ATIVIDADES TÍPICAS DO ADMINISTRADOR E DE OUTROS BACHARÉIS E TECNÓLOGOS EM DETERMINADA ÁREA DA ADMINISTRAÇÃO

Conforme os artigos 2º da lei nº 4.769/1965 e 3º do regulamento aprovado pelo decreto nº 61.934/1967, o administrador, assim como os demais profissionais registrados nos Conselhos Regionais de Administração (CRAs), exercerão a profissão como profissional liberal ou não, mediante:

- elaboração de pareceres, relatórios, planos, projetos, laudos;
- realização de perícias, arbitragens, assessoria e consultoria em geral, pesquisas, estudos, análises, interpretações, planejamento, implantação, coordenação e controle de trabalhos;
- exercício de funções e cargos de administrador (somente quando for bacharel em Administração) do serviço público federal, estadual, muni-

cipal, autárquico, em sociedades de economia mista, empresas estatais, paraestatais e privadas, em que fique expresso e declarado o título do cargo abrangido;

- exercício de funções de chefia ou direção, intermediária ou superior, assessoramento e consultoria em órgãos, ou seus departamentos, da administração pública ou de entidades privadas, cujas atribuições envolvam principalmente, a aplicação de conhecimentos inerentes às técnicas de administração;
- magistério em matérias técnicas dos campos da Administração e Organização. Esclarecimento: os bacharéis e tecnólogos em determinada área da Administração desenvolverão atividades de administração restritas à sua formação no curso escolhido.

Portanto, a legislação federal não faz distinção para o registro de bacharéis em Administração, bacharéis em Administração Pública e tecnólogos. Embora as funções de planejamento, organização, direção, coordenação e controle sejam essenciais para o exercício da profissão dentro dos campos de atuação dos administradores, administradores públicos e tecnólogos, essas funções são exercidas por todas as profissões. No entanto, dentro da mesma legislação federal, os campos de atuação do administrador, administrador público e tecnólogo são definidos como atividades privadas:

- administração e seleção de pessoal/recursos humanos;
- organização e métodos/análise de sistemas;
- orçamento;
- administração de material/logística;
- administração financeira;
- administração mercadológica/marketing;
- administração de produção;
- relações industriais/benefícios/segurança do trabalho;
- desdobramentos ou conexos.

Observa-se, desde 1965, quando começou o registro da profissão de técnicos em Administração, até o momento, houve poucas alterações nas atividades privadas. Segundo o Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, os tecnólogos em Gestão Pública atuam em instituições públicas, nas esferas federal, estadual ou municipal. Suas atividades centram-se no planejamento, implantação e geren-

ciamento de programas e projetos de políticas públicas. Com sólidos conhecimentos sobre as regulamentações legais específicas do segmento, estes profissionais buscam a otimização da capacidade de governo. O trato com pessoas, a visão ampla e sistêmica da gestão pública, a capacidade de comunicação, o trabalho em equipe e a liderança são características indispensáveis a este tecnólogo (BRASIL, 2010).

Atualmente, embora existam formações diferenciadas para administradores e tecnólogos, ainda, espera-se uma delimitação mais específica da atuação dos dois profissionais tanto na esfera pública, quanto na esfera privada.

DIRETRIZES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo as Diretrizes de Administração Pública do MEC, publicadas no Diário Oficial da União de 19/12/2013, Seção 1, página 117, o curso de graduação em Administração Pública deve propiciar formação humanista e crítica de profissionais e pesquisadores comprometidos com o *ethos* democrático, tornando-os aptos a atuarem como políticos, como administradores ou gestores públicos na administração pública federal, estadual ou municipal; como administradores de organizações e instituições não estatais de caráter público, nacionais e internacionais; ou em quaisquer outras organizações orientadas pelo *ethos* público e para o bem público; como analistas de políticas públicas ou, ainda, deve prepará-los para a pesquisa e a investigação voltadas à área pública (BRASIL, 2013).

O perfil proposto para esse curso deve preservar características e métodos gerenciais aplicados à atuação e ao interesse públicos. Esse campo não pode prescindir das grandes áreas de Ciências Sociais e de Administração, especialmente quanto à capacitação e aptidão para compreender as questões científicas, técnicas, sociais e econômicas, observados os níveis de tomada de decisão, bem como para desenvolver gerenciamento qualitativo, revelando a assimilação de novas informações e apresentando flexibilidade intelectual e adaptabilidade contextualizada no trato de situações diversas, presentes ou emergentes.

De um modo geral, o perfil do formando terá por base os fundamentos constitutivos do Estado, devendo proporcionar sólido conhecimento para compreender os temas de interesse público, refletidos em agendas sociais e que venham justificar a implementação de políticas. Deve, igualmente, desenvolver competências e habilidades direcionadas à gestão da área pública, dentre as quais: reconhecer e definir problemas, equacionar soluções, pensar estrategicamente, introduzir modificações, atuar preventivamente, transferir e generalizar conhecimentos e exercer, em diferentes graus de complexidade, o processo da tomada de decisão;

desenvolver expressão e comunicação compatíveis com o exercício profissional, nas relações interpessoais ou intersetoriais; desenvolver raciocínio lógico, crítico e analítico para lidar com valores do Estado, expressando-se, assim, de modo criativo nos diferentes contextos organizacionais, sociais e regulatórios; ter iniciativa, criatividade, determinação, vontade de apreender as questões políticas e administrativas, estar aberto às mudanças e ter consciência da qualidade e das implicações éticas do seu exercício profissional; e desenvolver capacidade para elaborar, implementar e consolidar projetos institucionais (BRASIL, 2013).

Ainda segundo as Diretrizes Nacionais para o curso de graduação em Administração Pública, o projeto pedagógico destacará, para esse fim:

a forma mediante a qual efetivará **seu caráter multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar**, bem como a integração entre teoria e prática. Além disso, para garantir uma formação acadêmica que dê ao egresso o perfil de pesquisador, o projeto deve contemplar incentivo à pesquisa, como complemento à atividade de ensino e instrumento da iniciação científica.

A **organização curricular** incluirá **conteúdos e métodos/processos**, que revelem as realidades regionais, nacional e internacional em perspectiva comparada nas suas inter-relações segundo um viés histórico e contextualizado no âmbito das instituições, através da utilização das modernas tendências de gestão pública e de formulação de políticas que atendam os campos interligados de formação, que podem ser oferecidos de forma simultânea, não requerendo, necessariamente, uma sequência compulsória, a critério de cada instituição

Formação Básica – a) a característica multidisciplinar da área pública, articulando conteúdos de Administração, de Ciência Política, de Economia, de Direito e de Sociologia; b) estudos antropológicos, filosóficos, psicológicos, ético-profissionais, bem como os relacionados com as tecnologias da comunicação e da informação; c) capacidade de leitura escrita, expressão e comunicação; d) na perspectiva de diferentes áreas disciplinares, análise da realidade histórica e contemporânea e da relação entre a sociedade e o Estado no Brasil.

Formação Profissional - governos e políticas públicas comparadas; Abordagens Metodológicas, abrangendo Estudos Quantitativos e Qualitativos e **Conteúdos Complementares ou Especializados** oferecendo ao formando a opção de aprofundar-se por meio de estudos de caráter transversal interdisciplinar ou focalizadas em área da gestão pública (BRASIL, 2013, p. 117).

Conforme as diretrizes aprovadas, ainda segundo Brasil (2013, p. 117):

Considerando que várias IES vêm oferecendo cursos superiores de tecnologia em Gestão Pública e afins, com finalidades que se aproximam da formação tradicional em Administração Pública, recomenda-se que sejam observados, no que couber, os termos deste Parecer,

garantindo uma formação que desenvolva no alunado o *ethos* republicano, democrático e de responsabilidade pela *res publica*.

Souza (2002, p. 85) propõe o que, na sua visão, seria o perfil mais adequado do administrador público dentro do contexto atual: esse profissional deve possuir iniciativa e criatividade, responsabilidade e capacidade de agir adequadamente diante de situações diversas; deve ter inteligência prática, voltada para a ação, o desenvolvimento e a aquisição de novos conhecimentos, através de uma constante formação; deve ser um especialista generalista, conhecendo o particular a partir do geral; deve apresentar habilidades gerenciais, ter capacidade empreendedora, liderança e habilidades interpessoais.

De acordo com o paradigma emergente, as habilidades que o administrador público deve dominar são:

- habilidades humanas, para que desenvolva sua capacidade de liderança, comunicação, negociação, administração de conflitos, adaptação a mudanças;
- habilidade profissional, para que tenha uma visão estratégica incentivando a criatividade, a inovação e a capacidade técnica que lhe permita usar as tecnologias administrativas mais adequadas ao setor público;
- habilidade pública, para que tenha responsabilidade social, noções de ética, democracia e compromisso com o serviço público.

PESQUISA COM CHEFES DE SETORES EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

METODOLOGIA

Esta pesquisa, realizada em 2013, teve como objetivo descrever as principais dificuldades administrativas no exercício das funções como gestores em organizações públicas e classificar essas dificuldades de acordo com as áreas funcionais da administração pública. Teve como população alvo os relatórios de estágio acompanhados em uma turma semestral da disciplina “Administração e Governo do Brasil”, do curso de graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Os relatórios de estágios foram confeccionados por grupos de alunos (em torno de 10 grupos a cada semestre), com dados que deveriam caracterizar uma organização pública, um setor e dentro desse setor fariam uma entrevista com os chefes do setor para saber as principais dificuldades administrativas encontradas e as principais soluções dos chefes para aqueles problemas

enumerados. Os dados foram coletados entre 2003 e 2012, em 170 setores localizados dentro de organizações públicas na região metropolitana de Porto Alegre, envolvendo 8 municípios, pertencentes aos Poderes Legislativo (2,9%), Executivo (83,5%) e Judiciário (10%), nas esferas de governos Federal (37,6%), Estadual (35,9%) e Municipal (26,5%).

VARIÁVEIS DE ANÁLISE

As variáveis analisadas foram as seguintes: Poder, Esfera do Governo, Problemas, Tipos, Área de atuação, Soluções e Classificação da gestão.

DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS

Na prática profissional dos chefes nos setores levantados, revela-se que os dez principais problemas e soluções na função planejamento, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS POR AUSÊNCIA OU FALHAS NO PLANEJAMENTO	PRINCIPAIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA FUNÇÃO PLANEJAMENTO
<ul style="list-style-type: none"> • Excesso de burocracia • Falta de programa de treinamento • Alta rotatividade dos funcionários • Falta de recursos financeiros • Cultura burocrática • Excesso de trabalho • Falta de pessoal qualificado • Falta de materiais • Falta de equipamentos • Falta de um banco de dados bem desenvolvido 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de Programas de Treinamento e Capacitação • Maior repasse de verbas para compra de materiais e equipamentos • Renovação dos equipamentos da informática • Diminuir gastos • Melhoramento no sistema de controle • Melhoria no <i>layout</i> • Realização de reuniões • Reconhecer ou recompensar os subordinados • Aumento do quadro de pessoal • Buscar alternativas criativas para lidar com os recursos financeiros existentes

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na função organização, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS POR AUSÊNCIA OU FALHAS NA ORGANIZAÇÃO	PRINCIPAIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA FUNÇÃO ORGANIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Excesso de trabalho • Excesso de burocracia • Falta de padronização dos procedimentos • Falha na comunicação interna • Cadastramento inadequado • Deficiência no organograma • Excesso de normas e procedimentos • Falha no fluxo administrativo • Falta de descrição das atividades • Falta de interação entre os setores 	<ul style="list-style-type: none"> • Padronizar os documentos • Reestruturação do órgão ou setor • Estudo de rotinas administrativas • Melhoria no <i>layout</i> • Elaborar um Quadro de Distribuição de Tarefas (QDT) • Descentralização e desburocratização do processo de aquisição • Admissão de chefia com maior conhecimento técnico • Aperfeiçoar a comunicação visual • Aplicar penalidades para os fornecedores que atrasam a entrega de documentos • Aumentar o número de órgãos no Estado

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na função direção, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS POR AUSÊNCIA OU FALHAS NA DIREÇÃO	PRINCIPAIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA FUNÇÃO DIREÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Falha na comunicação interna • Falta de motivação • Falta de liderança • Falta de autonomia nas decisões • Mudanças periódicas na gestão • Perda de representatividade do setor dentro da estrutura organizacional • Insatisfação com métodos da administração • Critérios pouco transparentes nas promoções internas • Fraude de profissionais • Falta de aproximação entre os servidores e os usuários 	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de reuniões • Criação de uma política de remuneração variável para os funcionários • Mudança de quadro funcional para mais jovem • Aperfeiçoar o sistema de comunicação • Aprimoramento da utilização de e-mails • Dar mais transparência às etapas do processo • Conscientizar os servidores sobre a importância das avaliações • Implantação de cartão com tarja magnética • Criação de Norma Padrão de Ação (NPA) • Descentralização de decisões

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na função controle, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS POR AUSÊNCIA OU FALHAS NO CONTROLE	PRINCIPAIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA FUNÇÃO CONTROLE
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de controle dos processos • Falta de metas, objetivos e/ou indicadores • Falha na concessão automática das vantagens para os servidores • Excesso de faltas • Funcionários não estão satisfeitos com o sistema de avaliação • Dificuldade na obtenção de orçamento dos fornecedores • Não há inventário de equipamentos atualizados • Qualidade dos produtos e serviços • Falta de conhecimento sobre repasse de verba adotado pela organização • Preenchimento incorreto de informações para controle de estagiários 	<ul style="list-style-type: none"> • Adquirir um sistema integrado com todas as delegacias • Ampliar a estrutura organizacional • Aperfeiçoar o sistema de comunicação • Captação de recursos periódica nas entidades cadastradas • Caracterizar melhor o produto no edital • Criação de fundos de investimentos • Criação de um arquivo eletrônico • Desenvolver um sistema operacional novo • Elaborar Programa de Treinamento • Implantação de computadores de bordo

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na área de gestão de pessoas, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS	PRINCIPAIS SOLUÇÕES ENCONTRADAS PARA PROBLEMAS NA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de pessoal • Falta de pessoal qualificado • Falta de programa de treinamento • Falta de motivação • Falha na comunicação interna • Alta rotatividade de servidores • Falta de qualificação profissional • Mudanças periódicas na gestão • Dificuldade em manter os funcionários atualizados • Elevado número de Cargo em Comissão 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Treinamento • Realização de concurso público • Realização de reuniões • Terceirização • Aumento do quadro de pessoal • Melhoramento no sistema de controle • Aprimoramento da utilização de e-mails • Criação de cargos • Criação de Norma Padrão de Ação (NPA) • Implantação de plano de carreira

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na área de administração financeira, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS POR AUSÊNCIA OU FALHAS NA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA	PRINCIPAIS SOLUÇÕES ENCONTRADAS PARA PROBLEMAS NA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos financeiros • Faltam investimentos • Custos operacionais são muito caros • Falta de controle dos processos • Falta de qualificação profissional • Inadimplências de taxas e multas • Insatisfação com métodos da administração • Não participação ativa da equipe no treinamento • Perda de representatividade do setor dentro da estrutura organizacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuir gastos • Utilizar espaços ociosos para locação • Buscar alternativas criativas para lidar com os recursos financeiros existentes • Buscar parcerias para captação de recursos • Conscientização dos servidores quanto à função do setor • Criação de uma entidade financeira própria • Criação de uma política de remuneração variável para os funcionários • Implantação de Educação Continuada • Informatização dos processos • Melhoramento no sistema de controle

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na área de gestão de materiais, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA ÁREA DE GESTÃO DE MATERIAIS	PRINCIPAIS SOLUÇÕES ENCONTRADAS PARA PROBLEMAS NA ÁREA DE GESTÃO DE MATERIAIS
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de equipamentos • Falta de materiais • Defasagem tecnológica • Falta de manutenção • Acúmulo de material a ser recuperado • Cadastramento de fornecedores • Cultura burocrática • Demora na compra • Dependência da área de compras da necessidade de outros setores • Desperdício de material 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior repasse de verbas para compra de materiais e equipamentos • Adquirir um sistema integrado com todas as unidades orçamentárias • Aplicar penalidades para os fornecedores que atrasarem a entrega de documentos • Caracterizar melhor o produto no edital • Criação de um banco de dados • Criação de um Fundo de Reparlamento

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA ÁREA DE GESTÃO DE MATERIAIS	PRINCIPAIS SOLUÇÕES ENCONTRADAS PARA PROBLEMAS NA ÁREA DE GESTÃO DE MATERIAIS
	<ul style="list-style-type: none"> • Determinação de Prioridades de compras • Diminuir gastos • Entrar em contato diretamente com o fornecedor, explicando a necessidade do orçamento estimado • Manter um alinhamento com o setor de almoxarifado, realizando um controle de materiais básicos

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na área de gestão de sistemas de informações, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA ÁREA DE GESTÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÕES	PRINCIPAIS SOLUÇÕES ENCONTRADAS PARA PROBLEMAS NA ÁREA DE GESTÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema operacional defasado • Cultura burocrática • Falha na comunicação interna • Falta de um banco de dados bem desenvolvido • Sistema de informações não realiza todas as tarefas necessárias • Sistema de informações obsoleto • Atraso no retorno de informações dos outros órgãos • As outras secretarias não ajudam no planejamento • Duplicidade dos registros • Baixo grau de retorno de notificações 	<ul style="list-style-type: none"> • Renovar os equipamentos da informática • Adquirir um sistema integrado que atenda as necessidades da instituição • Análise das atividades de cada processo • Modernizar o setor ou organização (implantar sistema de dados, Internet e informatização) • Aperfeiçoar a comunicação visual • Aperfeiçoar o sistema de comunicação • Captação periódica das entidades cadastradas • Criação de um banco de dados • Criação de uma gerência responsável pelo reconhecimento e atualização dos dados • Descentralização de decisões

Fonte: Elaboração própria.

Os dez principais problemas e soluções na área de gestão de processos, em ordem de ocorrências, são:

PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS NA ÁREA DE GESTÃO DE PROCESSOS	PRINCIPAIS SOLUÇÕES ENCONTRADAS PARA PROBLEMAS NA ÁREA DE GESTÃO DE PROCESSOS
<ul style="list-style-type: none"> • Excesso de burocracia • Excesso de trabalho • Falta de padronização dos procedimentos • Falta de controle dos processos • Demora na realização das tarefas • Excesso de normas e procedimentos • Perda de prazos • Deficiência no organograma • Falta de descrição das atividades • Falta de organização do tempo 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimoramento de etapas do processo • Padronizar os documentos • Reestruturação do órgão ou setor • Descentralização e desburocratização do processo de aquisição • Realização de reuniões • Programa de Treinamento e Capacitação • Elaborar um Quadro de Distribuição de Tarefas (QDT) • Melhoria no <i>layout</i> • Realizar um estudo do fluxo de documentação e do organograma • Elaboração de fluxograma

Fonte: Elaboração própria.

ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

Para analisarmos problemas das organizações públicas, primeiramente, devemos analisar suas estruturas e processos. Entendemos por estrutura o ordenamento jurídico e físico dos órgãos, das funções e dos agentes que irão desempenhá-las. Os processos são um conjunto de atos administrativos, sucessivos e concatenados, praticados pela administração pública com o objetivo de satisfazer determinadas finalidades de interesse público.

Perguntadas aos chefes desses setores as três principais dificuldades encontradas no setor de trabalho, os dados revelam que, entre os problemas administrativos encontrados, 46% são de ordem estrutural e 54% são de ordem processual. Entre os problemas estruturais, 27% são relativos aos recursos humanos nos setores e 7% são relativos à falta de recursos financeiros. Outros problemas estruturais são: falta de equipamentos, defasagem tecnológica, falta de espaço físico, sistema operacional defasado, mudanças periódicas na gestão, cultura burocrática, alta rotatividade dos funcionários, falta de materiais, entre outros.

Já que os problemas foram localizados na área de Gestão de Pessoas e Gestão financeira, são citados agora dois trabalhos que colaboram para o entendimento de possíveis soluções desses problemas:

1) Sechi (2012) buscou mapear as práticas de gestão de pessoas nos municípios brasileiros com população igual ou superior a 100.000 habitantes. O objetivo geral foi identificar condicionantes (econômicos, sociais, organizacionais, geográficos, e políticos) que influenciam a adoção de práticas tradicionais e avançadas de gestão de pessoas nas prefeituras. Suas principais conclusões são:

- Se os condicionantes econômicos, políticos, geográficos e sociais têm pouca capacidade explicativa sobre a qualidade da gestão de pessoas, o condicionante organizacional, por outro lado, parece ter alguma validade explicativa.
- As boas práticas de gestão de pessoas podem ser encontradas naquelas prefeituras onde há maior percentual de servidores concursados e maior percentual de servidores com nível superior completo (variáveis tributárias do Indicador de Qualidade do Quadro de Pessoal).
- Estes tipos de resultados, em certa medida intuitivos, reforçam a necessidade de governos municipais brasileiros continuarem a investir em capacitação de pessoal e, principalmente, estabelecer vinculação funcional mais fortes com os servidores.
- Aqueles municípios que apresentaram maiores percentuais de servidores públicos em cargos comissionados, em regime precário, ou temporário, apresentaram também piores notas no Índice de Qualidade de Gestão de Pessoas (IQGP).

2) Ao estudar a gestão financeira em 50 municípios paulistas escolhidos aleatoriamente segundo as variáveis “porte populacional” e “PIB per capita” – resultando em 3 estratos populacionais assim distribuídos: 27 municípios pequenos (até 20.000 habitantes); 16 municípios médios (de 20.001 a 100.000 habitantes); e 7 grandes (acima de 100.000) –, Montoro (2010) concluiu que:

- 82% dos municípios sugeriram a redução de despesas. De fato, é a alternativa mais razoável e efetiva para os municípios que, acompanhando a evolução de suas despesas e receitas, vislumbram a possibilidade de um déficit na execução orçamentária e querem evitá-lo.
- 54% procurariam buscar transferências voluntárias, isto é, recursos do Estado ou da União repassados aos municípios para a realização, em parceria, de projetos ou atividades. Como já vimos anteriormente, exige-se certo grau de articulação com outras esferas de governo para sua obtenção. A rigor, não é uma ação a ser empreendida durante a execução para fazer frente a eventual déficit, uma vez que já deveria estar prevista na lei orçamentária. No entanto, pode ser exigida durante a execução,

principalmente quando se tratar de emendas de parlamentares previstas e autorizadas, mas ainda não liberadas pelo Executivo.

- 28% citaram a inscrição em restos a pagar, que, como já vimos, não é uma medida corretiva para evitar o déficit, mas sim sua consequência.
- 24% aumentariam a arrecadação de tributos próprios.
- 2% do estrato dos grandes solicitariam empréstimo (endividamento de longo prazo).

Embora essas soluções tenham sido encontradas em contextos distintos, servem para dar subsídios ao diagnóstico local. Entre os problemas processuais, 33% estão associados a excesso de burocracia, falta de programa de treinamento, falha na comunicação interna, excesso de trabalho e falta de motivação. Outros problemas processuais são: falta de controle dos processos, falta de padronização dos procedimentos, forte resistência a mudança, falta de metas, objetivos e/ou indicadores, falta de interação entre os setores, entre outros.

Entre as áreas funcionais das organizações públicas, os problemas foram classificados em: Gestão de Pessoas 28,1%, Gestão de Processos 14%, Sistema de Informações 12,9%, Finanças 8,7% e outros 36%. Em termos de funções do gestor, os problemas foram classificados em: Planejamento 11,9%, Organização 13,5%, Direção 14,2%, Coordenação 15,4% e Controle 11,4%; outros problemas que não foram enquadrados nessas funções correspondem a 34%.

No senso comum, as entidades públicas são, muitas vezes, vistas de maneira negativa, ou pela demora no atendimento, como na saúde (por exemplo), ou pelo excesso de burocracia. Na opinião dos alunos sobre a gestão dos setores estudados, no entanto, levantaram-se as seguintes frequências:

Tabela 1 – Classificação da gestão do setor estudado

CLASSIFICAÇÃO DA GESTÃO	FREQUÊNCIAS	%
Ótima	15	8,82
Muito Boa	19	11,17
Boa	47	27,64
Regular	37	21,76
Ruim	11	6,47
Péssimo	3	1,76
Não respondido	38	2,38
Total	170	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Conforme observamos, dadas as condições estruturais e processuais de cada setor, percebe-se que 47,63% foram classificadas pelos alunos como “boa”, “muito boa” e “ótima”. Portanto, para termos uma ideia mais precisa sobre a qualidade da gestão, precisamos fazer algumas considerações: existem vários desempenhos de organizações públicas, conceituadas entre ruins, regulares, boas e muito boas. Não podemos generalizar, pois o contexto de funcionamento de uma organização pública depende de análises de variáveis internas e externas. Portanto, devemos estudar o desempenho de cada organização pública caso a caso utilizando ferramentas científicas de comparação.

Outro fato revelador da pesquisa é o de que os chefes dos setores pesquisados que têm uma preocupação com gestão de pessoas e gestão de processos podem ter resultados melhores no desempenho de sua organização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história das principais funções da administração pública começa com os elementos funcionais da administração, tais como: Planejamento, Organização, Administração de Pessoal, Direção, Coordenação, Informação e Orçamento, elementos que deram origem à expressão POSDCORB, segundo Gulick (1937). Esses elementos perpassam os três modelos de gestão pública destacados na história política brasileira, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Hoje convivemos tanto com os elementos funcionais, quanto com os modelos de gestão pública, interligados e combinados, ao estudarmos determinado contexto organizacional.

Diante da necessidade de estruturação de cursos de Administração Pública, observou-se, inicialmente, a formatação curricular com um conjunto de disciplinas mais voltadas para o ensino de técnicas e com preocupação em relação à execução de tarefas. Atualmente, o que se constata é o ensino voltado ao processo e aos objetivos organizacionais, amparado pela pesquisa e com pensamento estratégico.

Do ponto de vista das atividades típicas do administrador, administrador público e tecnólogo em Gestão Pública, houve poucas alterações nas atividades privativas desde o início do registro da profissão de técnicos em Administração até o momento. O que houve foi a inserção mais recente no mercado de trabalho de tecnólogos e administradores públicos, mas sem segregação de campos de atuação. Não obstante, é fundamental regulamentar o fato de que qualquer profissão no exercício de uma função de gestão em organizações públicas necessite ter uma formação de gestão pública, seja no âmbito do *stricto* ou *lato sensu*. Dessa forma

os administradores públicos procurarão aperfeiçoar seus estudos dentro da sua respectiva área de atuação no Estado.

Com relação às diretrizes de Administração Pública, observa-se um aprofundamento em conhecimentos dos níveis de tomada de decisão e busca em desenvolver gerenciamento qualitativo num ambiente complexo e cada vez mais desafiador. Por isso, tanto o tecnólogo em Gestão Pública como o administrador público devem ter os mesmos fundamentos da Administração Pública e de conhecimentos de sua especificidade de atuação. Contudo, suas atuações devem ser complementares: enquanto o administrador é o que tem iniciativa de unir recursos e esforços para aplicar modelos e tecnologias de gestão de acordo com o contexto organizacional, o tecnólogo deve estar atento ao desenvolvimento de tecnologias aplicadas à gestão e, de forma conjunta, auxiliar os administradores na sua gestão, transformando o contexto organizacional, a fim de atender as exigências da população, visando o bem comum.

A partir dos dados da pesquisa, observou-se que os problemas dos setores estudados em organizações públicas na região metropolitana de Porto Alegre, quando classificados em funções do gestor (planejamento, organização, direção e controle) há um equilíbrio de frequência de problemas nessas funções. Entre os problemas estruturais, destacam-se as áreas de gestão de pessoas e de recursos financeiros. Quanto aos problemas processuais, estes estão associados principalmente a excesso de burocracia, falta de programa de treinamento, falha na comunicação interna, excesso de trabalho e falta de motivação.

Portanto, enquanto os problemas estruturais não são resolvidos, o gestor público pode atuar na solução de problemas processuais que correspondem à maior parte dos problemas encontrados. Outra constatação é de que 66% dos problemas recaem diretamente sobre as suas funções do gestor público. Mas a sua melhor contribuição será na definição estratégica, no sentido de repensar constantemente a organização em relação aos produtos e serviços que ela oferece à população, buscando melhores alternativas para a utilização otimizada da estrutura e dos processos.

O processo de modernização do Estado exige que a administração pública de hoje, seja eficiente, eficaz, efetiva e sustentável. Muitos foram os progressos, mas a administração pública ainda é reflexo de um sistema político com características tradicionais, onde a forma processualista, uniforme e rígida, imposta para um maior controle de poder, impede ou, no mínimo, dificulta a atividade dos servidores ou empregados proativos, atentos às necessidades de modernização. Sendo assim, não há como pensar o exercício da gestão pública por pessoas desqualificadas, e também não podemos ser ingênuos ao ponto de avaliar a gestão sob a ótica apenas de um gestor. O gestor público atual precisa reunir algumas qualidades

como boa formação técnica, compromisso ético, sensibilidade social e política e, principalmente, se esse gestor tiver na sua formação os fundamentos da administração pública (suas funções e suas áreas de atuação bem definidas), poderá criar mecanismos que possibilitarão o atendimento das necessidades do cidadão.

REFERÊNCIAS

AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à administração pública**. 4ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Administração Pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2013. Seção 1, p. 117. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=9374&Itemid=>. Acesso em: 05 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Catálogo Nacional de Cursos superiores de Tecnologia**. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12352&option=com_content>. Acesso em: 05 mai. 2015.

GULICK, Luther. **Science, values and public administration**. New York: Institute of Public Administration, 1937.

MONTORO, Fernando Antonio Franco. A Gestão Financeira nos Municípios Paulistas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: ANPAD, 2010. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG440.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2015.

OLIVEIRA, Fernando Andrade de. Conceituação do Direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 120, p.14, 1975.

SANTOS, Clezio S. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SECCHI, L. Gestão de Pessoas em Governos Municipais Brasileiros. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2012.

SIMON, Herbert A. **Administrative behavior: a study of decision making process in administrative organization**. Nova York: Macmillian, 1947.

SOUZA, Antonio Ricardo de. Configurando Dimensões Organizacionais e Modelos de Gestão Pública: em Busca de um Instrumento de Análise de Gestão para as Agências Reguladoras. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2006.

SOUZA, Eda Castro Lucas. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73-88, jan./fev. 2002.

WALDO, Dwight. **The study of public administration**. Nova York: Randow House, 1955.