

O Setor Público como agente de desenvolvimento: perspectivas de modernização da administração pública municipal

Prof. Alexandre Marino Costa, Dr.¹
Prof. Carlos Loch, Dr.²
Prof. Pedro Carlos Schenini, Dr.³
Prof. Daniel Augusto de Souza, MSc.⁴

UFSC - Departamento de Ciências da Administração
Centro Sócio-Econômico – Campus Universitário
CEP 88040-900, Florianópolis, SC.

¹ marino@cse.ufsc.br

³ schenini@cse.ufsc.br

² UFSC - Depto. de Engenharia Civil
Centro Tecnológico – Campus Universitário
CEP 88040-900, Florianópolis, SC.

carlosloch@ecv.ufsc.br

⁴ UNIVALI – Campus São José
CEP 88122-000, São José, SC.

⁴ CESUSC – Campus Santo Antônio de Lisboa
CEP 88050-001, Florianópolis, SC.

danieldesouza@univali.br

RESUMO: O presente artigo tem o objetivo de apresentar, por meio de uma pesquisa bibliográfica, inicialmente, conceitos básicos que caracterizam a administração pública relacionando alguns das funções gerenciais que qualificam a gestão destas organizações. No segundo momento, apresenta uma perspectiva de promoção do desenvolvimento, inserindo o setor público com o agente principal neste processo em um contexto econômico-social. Finalizando, destaca algumas alternativas de implementação de um ambiente favorável à implantação de ações de modernização da administração municipal.

Palavras chave: administração pública municipal; modernização do poder público

ABSTRACT: Present article has the objective to present, by means of a bibliographical research, initially, basic concepts that characterize the public administration relating some of the functions manage that they characterize the management of these organizations. At as the moment, it presents a perspective of promotion of the development, inserting the public sector with the main agent in this process in a economic-social context. Finishing, it detaches some alternatives of implementation of an environment favorable to the implantation of action of modernization of the municipal administration.

Keywords: municipal public administration; modernization of the public power

1. Introdução

As demandas da sociedade demonstram que o poder público deve estar preparado para o desenvolvimento de um conjunto de ações que representem resultados eficientes no sentido de oferecer serviços e produtos de interesse comum. Neste contexto, o empreendimento de ações públicas devem acompanhar a evolução dos desejos e necessidades da comunidade, exigindo austeridade e a melhor aplicação dos recursos públicos.

De acordo com Costa (2004), as constantes transformações retratam que as organizações públicas estão cada vez mais sujeitas a críticas e julgamentos de certa forma necessários para garantir a transparência de suas ações, fiscalizadas pela sociedade e comprometidas com um paradigma de desenvolvimento econômico e social.

Contudo, a falta de informações necessárias para a tomada de decisão e aplicação de métodos arcaicos e ultrapassados faz com que o setor público, em especial a administração municipal, não esteja preparada para o desenvolvimento de um gestão pró-ativa, estruturada e moderna.

Para tanto, o presente artigo tem o objetivo de apresentar, por meio de uma pesquisa bibliográfica, inicialmente, conceitos básicos que caracterizam a administração pública relacionando alguns das funções gerenciais que qualificam a gestão destas organizações. No segundo momento, apresenta uma perspectiva de promoção do desenvolvimento, inserindo o setor público com o agente principal neste processo em um contexto econômico-social. Finalizando, destaca algumas alternativas de implementação de um ambiente favorável à implantação de ações de modernização da administração municipal.

2. Características da Administração Pública

A Administração Pública segundo Quaglia (1976) pode ser entendida num duplo sentido: formal e material. No sentido material, a Administração Pública é a ação geral positiva e direta do Estado, em matéria administrativa, na realização do interesse geral, para a satisfação das necessidades coletivas, ação que se exterioriza em procedimentos especiais estabelecidos, seja pelo poder Legislativo, que se cumpre pela elaboração das leis, seja pelo Poder Executivo, que as executa, seja subsidiariamente pelo Poder Judiciário – que se propões mantê-las, veta-las ou modificá-las na sua aplicação; assim, pois, concorrem neste ação todos os poderes. Administração Pública, no sentido formal, é o conjunto de ordens internas e procedimentos gerais do Poder Executivo e de recursos de proteção jurídica prestada a sociedade face à ação administrativa, integradas em políticas públicas, buscando satisfazer as necessidades dos cidadãos.

Amato (1971) destaca que em 1937 Luther Gulick demarcou assim o âmbito da Administração Pública:

“A administração pública se destina a fazer coisas, a realizar objetivos definidos. A Ciência da administração é, portanto, o sistema de conhecimento com o qual os homens podem desenvolver relações, prever efeitos e influir sobre os resultados, em qualquer situação em que haja pessoas trabalhando conjuntamente, de forma organizada, para um fim comum, A Administração Pública é parte da ciência da administração que se refere ao governo, e se ocupa por isso, principalmente, do Poder Executivo, onde se faz o trabalho do governo, ainda que haja evidentemente problemas administrativos que se relacionem aos Poderes Legislativo e Judiciário. A Administração Pública é, pois, uma divisão da Ciência Política e uma das ciências sociais.”

Em outra exposição da mesma época, Gulick descreveu por meio de conceitos mais específicos os elementos funcionais da administração, tais como existem para o chefe executivo e que podem ser assim definidos:

- a) Planejamento – exposição, em termos gerais, do que deve ser feito e dos métodos a serem empregados, para que a empresa atinja os seus objetivos;
- b) Organização – estabelecimento da estrutura formal da autoridade (em que as subdivisões de trabalho se integrem, ordenadas, definidas e coordenadas), a fim de alcançar determinado objetivo;
- c) Administração de Pessoal – função de recrutar e adestrar o pessoal, e manter condições favoráveis de trabalho;
- d) Direção – a tarefa contínua que compete ao líder da empresa, de tomar decisões e formulá-las em ordens gerais e específicas;
- e) Coordenação – trabalho importantíssimo de inter-relacionar as diversas partes do trabalho;
- f) Informação – incumbência do chefe executivo de manter a par das ocorrências o

peçoal por quem é responsável, pressupondo-se que estenda os efeitos de tal atividade a si mesmo e a seus subordinados imediatos, mediante registros, estudos e inspeções;

- g) Elaboração de Orçamentos – tarefa que abrange tudo que se relacione com os orçamentos, inclusive quanto às atividades relativas a planejamento, contabilização e controle fiscais.

Esta relação de elementos deu origem à famosa palavra POSDCORB, espécie de acróstico formado pela iniciais das principais palavras em inglês. Trata-se, segundo o próprio Gulick declara, de uma adaptação da análise funcional elaborada por Henry Fayol em seu livro *Administration Industrielle et Générale*.

Além de funções gerenciais, a prática da administração pública já evidencia a informação como um elemento funcional de grande importância. Porém, merece uma atenção especial, pois é através deste elemento que será possível estabelecer a comunicação do ambiente interno definindo a sintonia necessária para integrar as diversas equipes de trabalho, e no ambiente externo demonstrando a transparência das ações praticadas.

Estes elementos constituem um bom resumo dos aspectos do governo que tradicionalmente se incluem no conceito administração pública. Contudo, o POSDCORB exclui os fundamentos culturais e políticos e também a influência determinante dos propósitos substantivos; e, por outro lado que não dá suficiente destaque às relações humanas na administração.

Os autores Simon, Smithburg e Thompson, em seu livro *Public Administration*, de 1950, definem administração como “a atividade de grupos que cooperam para a realização de objetivos comuns...”, ao passo que, quanto à administração pública, dizem:

“No uso corrente, administração pública significa as atividades dos ramos executivos dos governos nacionais, estaduais e locais; das juntas e comissões independentes criadas pelo congresso e pelas câmaras legislativas dos Estados; das autarquias e outras empresas públicas; e de certas outras entidades de caráter especializado.”

Para Graham (1994, p. 19) a administração pública é “uma expressão genérica que indica todo o conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e na implementação de políticas públicas”. Ainda segundo o mesmo autor, a administração pública preocupa-se com questões tão amplas como equidade, representação, justiça, eficiência do governo e controle das ações administrativas necessárias para o cumprimento de suas finalidades.

De acordo com Amato (1971) pode-se tomar por ponto de partida a definição de que a administração pública é todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam:

- a) como se distribui e se exerce a autoridade política;
- b) como se atendem aos interesses públicos.

Em particular, os interesse públicos participam da administração pública na medida em que são avaliados e integram programas e ações empreendidas pelo governo dirigidas para o desenvolvimento desejável.

3. O papel do setor público na promoção do desenvolvimento

As atividades que se desenvolvem no seio de um sistema econômico podem ser repartidas entre duas esferas de interesses, duas ordens institucionais: pública e privada. Dado que em qualquer sociedade moderna, independente de sua configuração política, preenche o Setor Público funções econômicas de fundamental importância.

De acordo com Castro (1989) as funções públicas, ao longo do século XX, continuamente ganharam peso e diversificação, resultado desta evolução que cabem a entidades vinculadas ao Estado funções básicas no plano econômico, bem como papel dominante nas atividades de cunho social.

O setor público congrega fatores trabalho, capital e recursos naturais em proporções diversas as que caracterizam a esfera privada. O empenho do setor público em serviços econômicos-sociais básicos garante o controle de boa parcela do estoque de capital da nação destinada a ações de fomento orientadas por propósitos tais como: justiça, segurança, bem-estar social, afirmação nacional, desenvolvimento econômico, dentre outros.

De acordo com Teixeira (1996, p. 268) “toda a ação de governo voltada para o desenvolvimento

econômico tem de estabelecer prioridades e urgências orientadas para o interesse da sociedade”. O processo não se justifica se não significar melhor distribuição do produto nacional, com repartição mais justa dos frutos dos progressos e melhoria do salário real das faixas de baixa renda.

Musgrave (1974) propôs uma classificação das funções econômicas do Estado, denominadas “funções fiscais” consideradas também como “funções do orçamento”, principal instrumento de ação estatal na economia. Essas funções são assim definidas:

- a) alocativa – promover ajustamentos na alocação de recursos;
- b) distributiva – promover ajustamentos na distribuição de renda; e
- c) estabilizadora – manter a estabilidade econômica.

Segundo Giacomini (2002) a atividade estatal na alocação de recursos justifica-se nos casos em que não houver a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada, em especial nos investimentos na infra-estrutura econômica como indutores do desenvolvimento regional e nacional.

Já na função distributiva considera-se o problema de distribuição de renda, onde se tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, sendo o mecanismo fiscal o instrumento mais eficaz combinando tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para aquelas classes de renda mais baixa.

Além das funções alocativa e distributiva, o orçamento público é um importante instrumento da política de estabilização. De acordo com Giacomini (2002) a política fiscal tem quatro objetivos macroeconômicos: manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico.

De acordo com Sartor (2003) a administração pública gerencial assume um papel importante a partir da segunda metade do século XX, como resposta ao aumento das funções econômicas e sociais do Estado e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A eficiência da administração pública, reduzindo custos e aumentando a qualidade dos serviços, torna-se essencial para a satisfação das demandas do cidadão.

O governo, de acordo com Porter (1996), exerce um papel fundamental nas decisões estratégicas das empresas e dos indivíduos principalmente através de medidas de investimentos e regulação. Segundo Nicácio (2002), as políticas governamentais estimulam ou retardam o crescimento e as perspectivas de emprego, levando em consideração os efeitos que essas políticas exercem sobre a economia. A ilustração 01, a seguir, apresenta a relação das políticas públicas voltadas para a competitividade observando o investimento como o centro das ações públicas.

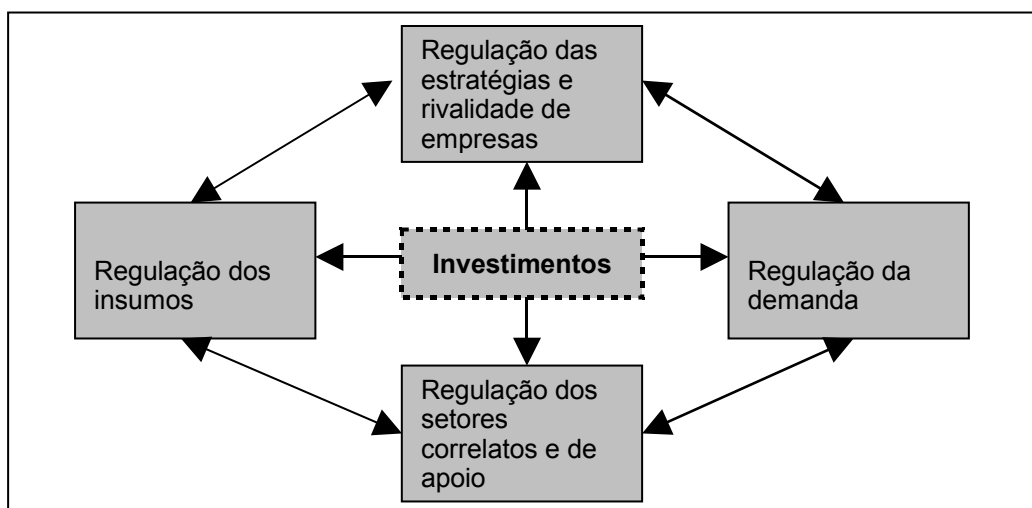


Ilustração 01 – Políticas Públicas voltadas para a Competitividade

Fonte: Porter (1996); Nicácio (2002)

Segundo Trosa (2001) o Estado precisa crescer, oferecer ele próprio mais e melhores serviços à população, e isso será possível se o governo agir de acordo com tentativas de estruturar uma visão criativa

e isenta, de modo a atender ao interesse público e, ao mesmo tempo, aproveitar as técnicas mais modernas de gerenciamento na prestação de serviços e de atendimento à população que a empresa privada já produziu até então.

A mudança de paradigma da esfera governamental, de acordo com Osborne (1998), leva a necessidade de uma nova visão onde o governo passa a ter uma atitude empreendedora, com base em ações e concepções estratégicas.

De acordo com Drucker (1993), o objetivo correto da política fiscal precisa ser o incentivo ao investimento em conhecimento e em recursos humanos, em instalações produtivas nas empresas e em infra-estrutura. Segundo o mesmo autor, este é segredo de todos os sucessos econômicos dos últimos cinquenta anos, para o Japão, Alemanha e os “quatro tigres asiáticos”: Coreia do Sul, Hong Kong, Cingapura e Taiwan. Nestes casos o sucesso econômico se dá na construção de políticas que focalizam a criação do clima econômico.

No caso do Brasil, segundo Nicácio (2002), antes de adotar qualquer modelo de desenvolvimento voltado para a competitividade, o país deve investir por intermédio de um processo de regulação em:

- a) no segmento de tecnologia digital, estruturando uma rede estratégica de informação voltada para a competitividade internacional;
- b) em educação voltado para a competitividade internacional;
- c) em ciência e tecnologia;
- d) em infraestrutura, bem como atualizar as leis tributárias e trabalhistas como forma de incentivar o empresariado e o empreendedorismo.

Apesar do poder de regulação sobre a economia e sobre o desenvolvimento pertencer ao governo federal, cabe diretamente dos estados e municípios a definição de políticas mais detalhadas e pontuais, construindo mecanismos mais diretos de intervenção e promoção do desenvolvimento local.

Contudo, no âmbito municipal, a organização de ser uniforme garantindo a sustentabilidade como proposta de desenvolvimento promovida a partir das bases, com a participação da sociedade.

4. A modernização das ações dos Municípios

A modernização da gestão pública exige a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Estes mecanismos, adaptados a dinâmica tecnológica, podem contribuir para a implantação da cultura gerencial no setor público garantindo a prestação de serviços de qualidade aos usuários dos produtos e serviços públicos.

Através de ações de modernização, sob o aspecto da gestão fiscal, o Estado pode otimizar o desempenho da estrutura de fiscalização e arrecadação, visando a obtenção de resultado mais expressivos no combate à sonegação e aumento nos níveis de arrecadação do Estado.

Para tanto, a modernização tem no investimento público um forma de busca para o alinhamento, ou realinhamento, necessário para a conquista de seus objetivos.

De acordo com Pereira (2001, p. 87) a atração de investimentos “ é um processo que vê ser estratégico, seletivo, com marcação de alvos”, sob pena de, eventualmente resolver problemas conjunturais, nem por isso pouco importantes, mas não semear as sementes da mudança estável de tipo estrutural, mais sustentáveis e duráveis.

Para o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1998), os programas de modernização das administrações tributárias nos países latino-americanos permitem, através da automatização de funções e procedimentos, o alcance de forma eficiente de seus objetivos e metas de desenvolvimento. Para tanto se faz necessária:

- a) a existência de apoio e vontade política por parte do alto governo;
- b) a participação de equipes nacionais altamente qualificadas e motivados, dispostas a assumir as responsabilidades;
- c) a existência de uma estratégia de mudança consistente, com indicadores de resultados realistas e efetivamente alcançados.

Concretamente, para a modernização da administração pública municipal o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social, apresenta dois programas (BNDES, 2001):

- PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais;
- PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.

O PMAT destina-se à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado, visando proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de atuar na obtenção de mais recursos estáveis e não inflacionários e na melhoria da qualidade e redução do custo praticado na prestação de serviços.

São considerados clientes deste programa os municípios que apresentem potencial de receita própria economicamente explorável ou de aumento significativo da produtividade do gasto, especialmente nos setores sociais básicos. De acordo com o BNDES (2001) o programa possibilita o financiamento dos seguintes itens:

- a) tecnologia de informação e equipamentos de informática: aquisição de hardware e de redes de computação e de comunicação e aquisição e desenvolvimento de software e sistemas de informação;
- b) capacitação de recursos humanos: desenvolvimento de programas de treinamento, atualização e reciclagem de pessoal, participação em cursos e seminários e visitas técnicas;
- c) serviços técnicos especializados: execução de serviços para desenvolver atividades do projeto, inclusive sistemas de organização e gerência, base cadastral e de tecnologia da informação;
- d) equipamentos de apoio à operação e fiscalização: aquisição de equipamentos operacionais, de comunicação e outros bens móveis operacionais; e
- e) infra-estrutura física: adequação de ambientes físicos, através da melhoria de instalações e de programas operacionais e de atendimento ao cidadão.

O PNAFM tem como objetivo apoiar o governo brasileiro na busca de estabilidade macroeconômica por meio de um equilíbrio auto-sustentável, fundamentado em uma política pública transparente e eficiente na gestão da receita e do gasto público municipal. Com este programa o governo presta assistência técnica e cooperação financeira aos municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento dos atos legais que envolvem a administração pública municipal.

De acordo com Cidades (2002) o gestor do programa é o Ministério da Fazenda, onde a Caixa Econômica Federal – CAIXA, além de ser o agente financeiro é co-executor responsável pela condução do processo de contratação, acompanhamento e execução do projeto.

Do total destinado ao PNAFM o valor financiado pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, corresponde a 50 % do orçamento global, e para atingir os seus objetivos apoiará a implantação de projetos de fortalecimento institucional destinados a:

- a) introduzir modelo de gestão com foco nos clientes (sociedade) e voltado para resultados, definindo de forma clara as funções e as responsabilidades da administração pública municipal;
- b) instituir uma política abrangente e transparente de recursos humanos, dimensionando um quadro de pessoal consistente com as reais necessidades da administração pública municipal;
- c) implantar métodos e instrumentos de planejamento e de elaboração do orçamento municipal, dentro de um contexto de transparência e de participação da população;
- d) integrar a administração financeira e implantar controles automatizados para programação e execução orçamentária e financeira e para a consolidação da auditoria e do controle interno dos municípios;

- e) aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias, por parte do contribuinte, mediante a implantação de novas técnicas e metodologias de arrecadação, da fiscalização e de cobrança administrativa e judicial da dívida tributária;
- f) habilitar as prefeituras municipais para o melhor exercício das funções relevantes de educação fiscal e de atenção ao cidadão; e
- g) apoiar as autoridades e os líderes municipais na implantação de uma administração pública centrada nos deveres e direitos do cidadão.

O PNAFM visa criar condições para que as administrações municipais possam alcançar maior autonomia no financiamento do gasto público, através de receitas próprias, e melhorar o desempenho de suas funções sociais, especialmente no atendimento ao cidadão e contribuinte.

5. Conclusão

O empreendimento de ações de modernização sob a responsabilidade do setor público contribui de forma significativa no alcance de resultados que possam satisfazer as demandas sociais, ora em constante evolução.

Para Tridapalli (2001) a reestruturação dos processos existentes, mudanças que podem ocorrer mediante ações de modernização ou ainda da implementação de indicadores de desempenho, levam a organização à reestruturação dos processos de informação existentes e proporcionará: serviços de melhor qualidade, redução no tempo e custo de desenvolvimento de serviços e redução de retrabalhos. Além destas melhorias, a adoção de programas de modernização contribuem para a eficácia dos procedimentos de arrecadação possibilitando investimentos efetivos para o desenvolvimento local.

Contudo, para o crescimento da receita própria municipal, o ponto de partida correto, segundo Khair (2001), é a discussão sobre o que deve ser feito na cidade. O passo seguinte é a aprovação por parte da Câmara Municipal dos projetos de lei tributários que possam garantir a obtenção dessa receita própria suficiente para cobrir a diferença entre as necessidades e as transferências que vem do Estado e do Governo Federal.

Referências Bibliográficas

- AMATO, Pedro Munõz. Introdução à Administração Pública. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. La Experiencia del BID en Programas de Modernización de las Administraciones Tributarias de los Países Latinoamericanos. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo: División Fiscal, 1998. Capturado em 26 de outubro de 2003. Disponível na internet www.iabd.org/int/fiscal/spanish/docum_main.html
- BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Social. Programas de Modernização. Brasília: DF, 2001. Capturado em 02 de agosto de 2002. Disponível na internet www.bancofederativo.bndes.gov.br
- CASTRO, Antônio Barros de. Introdução à Economia: uma abordagem estruturalista. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1989.
- CIDADES, Revista Cidades do Brasil. Apoio à Modernização. Editora Cidades do Brasil: Curitiba-PR, 2002. Capturado em 20 de outubro de 2003. Disponível na internet em www.cidadesdobrasil.com.br/economia
- COSTA, Alexandre Marino. Análise da Gestão do IPTU: Inter-relações da gestão territorial e administração tributária municipal. 2004. 214f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis: UFSC, 2004.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. A sociedade pós-capitalista. São Paulo: Pioneira, 1993.
- GIACOMONI, James. Orçamento Público. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GRAHAM, Cole Blease. Para administrar a organização pública. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.
- KHAIR, Amir Antônio e VIGNOLI, Francisco Humberto. Manual de orientação para crescimento da receita própria municipal. São Paulo: EAESP, 2001.
- MUSGRAVE, Richard Teoria das finanças públicas. São Paulo: Atlas, 1974.

NICÁCIO, José Ângelo. Elementos necessários para o planejamento da sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte. 2002. 150f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis: UFSC, 2002.

OSBORNE, David. Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 5a ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PEREIRA, Vitor Soares. In-Régio: Histórias do Desenvolvimento Regional. Florianópolis: BRDE/FORUMCAT, 2001

PORTER, Michael E. Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

QUAGLIA, Vicente Celso. Fundamentos de administração municipal: guia teórico-prático do vereador e do prefeito. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

SARTOR, Vicente Volnei de Bona. Reforma Administrativa do Aparelho Estatal Brasileiro: retrospectiva histórica e contribuições para a administração pública. Florianópolis: Feijó & Sartor, 2003.

TEIXEIRA, Aníbal. Reengenharia no governo. São Paulo: Makron Books, 1996.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo. Gestão de Tributos da Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas: acompanhamento e controle através de indicadores de desempenho. Florianópolis, Insular, 2001.

TROSA, Sylvie. Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.