



UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN

TESE

**ANÁLISE DAS INCONFORMIDADES NA GESTÃO PÚBLICA
DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL
BRASIL**

Autor: Luís Fernando Peixoto Wesz

Diretor de Tese: Roberto Carlos Dalongaro

Posadas (AR), Junho 2022

LUIS FERNANDO PEIXOTO WESZ

ANÁLISE DAS INCONFORMIDADES NA GESTÃO PÚBLICA DAS PREFEITURAS
MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL BRASIL

Tese doutoral Apresentada a
Universidad Nacional de Misiones – UNaM como requisito para a obtenção do Título
de Doutor em Administração

Posadas (AR), Junho 2022

ANÁLISE DAS INCONFORMIDADES NA GESTÃO PÚBLICA DAS PREFEITURAS
MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL BRASIL

LUIS FERNANDO PEIXOTO WESZ

Tese de Doutorado Defendida e Aprovada pelo Tribunal Examinador Constituído
pelos doutores que abaixo firmam

Data de Aprovação _____ / _____ / _____

Composição do Tribunal Examinador

Prof. Dr.....Instituição.....

Prof. Dr.....Instituição.....

Prof. Dr.....Instituição.....

DECLARAÇÃO DE ORIGINALIDADE

Neste ato, registro que o conteúdo escrito nesta Tese foi o produto do meu trabalho, sendo original e inédito dentro do meu leal saber e entender.

Quando outros conceitos aparecem, eles são explicitamente identificados a quem pertencem através de citações.

Também se esclarece que este material não foi apresentado nesta ou em outra instituição.

Nome e Sobrenome: Luís Fernando Peixoto Wesz

Assinatura:

DEDICATÓRIA

A liberdade, que é uma conquista, e não uma doação, exige permanente busca. Busca permanente que só existe no ato responsável de quem a faz. Ninguém tem liberdade para ser livre: pelo contrário, luta por ela precisamente porque não a tem. Ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho, as pessoas se libertam em comunhão.

(Paulo Freire)

“Pelo carinho, afeto, dedicação e cuidado que meus pais me deram durante toda a minha existência, dedico esta Tese de Doutorado a eles. Com muita gratidão.”

AGRADECIMIENTOS

Agradecimentos a Universidade Nacional de Misiones UNaM, pela oportunidade que me proporcionou em ser seu aluno.

A Deus! Querido Deus, só tenho motivos para agradecer. Obrigado por estar comigo até mesmo quando eu menos mereci, por conceder inúmeras graças, por me perdoar e principalmente por não desistir de mim.

Ao Orientador de Tese! Há pessoas que marcam a nossa vida, que despertam algo especial em nós, que abrem nossos olhos de modo irreversível e transformam à nossa maneira de ver o mundo. Você foi uma dessas pessoas! Ao Professor Orientador Dr. Roberto Carlos Dalongaro, maravilhoso profissional e pessoa que é e sempre foi, sua infinita paciência, seu carisma, à sabedoria, os seus ensinamentos foram muito além dos conteúdos. Tive aprendizados importantes para a vida. Sua orientação foi muito além, soube despertar a nossa admiração de um modo único, e se tornou uma inspiração para nós.

Agradeço a todos os professores do Doutorado em Administração da UNaM em especial a professora Doutora Nilda Catalina Tañski coordenadora do doutorado e a Coordenadora Administrativa Graciela N. Berimo, pela atenção e pelo excelente trabalho oferecido a todos os doutorandos.

Esposa! Quero agradecer a você, que estive ao meu lado nas horas que chorei e nas horas que sorri, agradecer pelo sorriso diário, sem mágoas nem rancores. Hoje quero parar e agradecer, porque você fez, faz e fará sempre parte de minha história! Posso não ser a pessoa mais perfeita do mundo, mas meu amor por você é real e verdadeiro. Quero continuar a vida com você, envelhecer ao seu lado para, quando olharmos para trás, vermos que tudo valeu a pena.

A meus filhos amados, agradeço pela paciência, incentivo e apoio durante estes anos de estudo.

“Só aquele que se coloca pura e simplesmente ao serviço de sua causa possui, no mundo da ciência, ‘personalidade’ [...] aquele que põe todo o coração em sua obra, e só nela, eleva-se à altura e à dignidade da causa que deseja servir” (WEBER, 2011).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Prerrogativas para o setor público.....	144
Figura 2: Modelo teórico proposto com base nos Princípios da Administração Pública.....	153

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Profissões versus Cargo de Prefeito.....	121
Gráfico 2: Comparativo Ocorrências de Irregularidades período 2017 a 2019	122
Gráfico 3: Quantidade de ocorrências versus relatos por natureza.....	124
Gráfico 4: Quantidade de ocorrências versus princípios administrativos.....	128
Gráfico 5: Percentual de Cor/Raça versus cargo de prefeito.....	139
Gráfico 6: Estado civil versus cargo Prefeito.....	139
Gráfico 7: Percentual faixa etária versus cargo de Prefeito.....	140
Gráfico 8: Percentual gênero versus cargo de Prefeito.....	141
Gráfico 9: Percentual grau de instrução versus cargo de Prefeito.....	142
Gráfico 10: Percentual de partidos versus cargo de Prefeito.....	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Estrutura do estudo de tese doutoral	27
Tabela 2: Dimensões da socialização organizacional	81
Tabela 3: Ocupação e cargo	119
Tabela 4: Comparativo de ocorrências de irregularidades	122
Tabela 5: Número de Ocorrências e relatos por natureza	123
Tabela 6: Formação com graduação dos prefeitos versus Area de gestão	125
Tabela 7: Percentual e número de prefeitos com graduação na área de gestão	126
Tabela 8: Comparativo de princípios com maior numero de apontamentos no período 2017 a 2019	128
Tabela 9: Atos irregulares nos processos de Auditoria ocorridos no período de 2017	129
Tabela 10: Atos irregulares nos processos de Auditoria ocorridos no período de 2018	130
Tabela 11: Atos irregulares nos processos de Auditoria ocorridos no período de 2019	132
Tabela 12: Cor, Raça, Cargo	138
Tabela 13: Estado Civil e Cargo	139
Tabela 14: Faixa etária e cargo	140
Tabela 15: Gênero e cargo	141
Tabela 16: Nível de instrução escolar e cargo	141
Tabela 17: Partido e cargo	142
Tabela 18: Perfis problemáticos	144
Tabela 19: Relação entre o gestor do presente e o do futuro	145
Tabela 20: Atos administrativos irregulares com infringência aos princípios da Administração Pública período 2017 a 2019	147
Tabela 21: Percentual das ocorrências de relatos por natureza	148
Tabela 22: Total ocorrências relatos por natureza período 2017 a 2019	155
Tabela 23: Atos irregulares versus infringência aos princípios da Administração Pública período 2017 a 2019	156
Tabela 24: Atos Publicos	163

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas.
CF	Constituição Federal.
CFA	Conselho Federal de Administração.
CGU	Controladoria Geral da União.
DASP	Departamento de administração do serviço público.
EC	Emenda constitucional.
ECPBG	Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimaraes.
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional.
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social.
LC	Lei Complementar.
LOA	Lei Orçamentária Anual.
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentarias.
LOM	Lei Orgânica Municipal.
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
ONGs	Organizações não governamentais.
PDT	Partido Democrático Trabalhista.
PIB	Produto Interno Bruto.
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PP	Partido Progressista.
PPA	Plano Plurianual.
PPPs	Parcerias Público Privadas.
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.
TCE/PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.
TSE	Tribunal Superior Eleitoral.
UnB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
Justificativa.....	19
Abordagem do problema de pesquisa.....	21
Hipóteses do estudo.....	21
Objetivos.....	22
Objetivo geral.....	22
Objetivos específicos.....	22
Aporte e contribuição.....	22
Originalidade do tema de estudo.....	23
Metodologia do estudo.....	24
Desenvolvimento estrutural do estudo de tese doutoral.....	27
CAPITULO 1.....	28
ANTECEDENTES REFERENCIAIS E HISTÓRICOS.....	28
1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	28
1.1 Desenvolvimento e influências da Administração Pública.....	28
1.2 Principais Pensadores do Estado Moderno.....	29
1.2.1 Política e Estado em Nicolau Maquiavel (1469-1527).....	29
1.2.2 Jean Bodin (1530-1596).....	30
1.2.3 Thomas Hobbes (1588-1679).....	31
1.2.4 John Locke (1632-1704).....	32
1.2.5 Immanuel Kant (1724-1804).....	33
1.2.6 Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).....	35
1.2.7 Benjamim Constant (1767-1830).....	35
1.2.8 George Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831).....	36
1.2.9 Karl Heinrich Marx (1818-1883).....	37
1.2.10 Friedrich Engels (1820-1895).....	37
1.3 Raízes da Administração Pública Contemporânea.....	39
1.4 Índícios do Camaralismo na Administração Pública Contemporânea.....	41
1.5 A evolução da administração pública no Brasil.....	42
1.6 O Estado sob o Regime Militar.....	47

1.7 Terceira reforma administrativa brasileira.....	51
1.8 Administração Pública Gerencial.....	54
CAPITULO 2.....	57
MARCO TEORICO E CONCEITUAL.....	57
2.1 Administração Pública na perspectiva constitucional.....	57
2.2 Divisão da Administração Pública.....	59
2.2.1 Administração Direta.....	59
2.2.2 Administração Indireta.....	60
2.3 Princípios da Administração Pública.....	60
2.3.1 Princípio da Legalidade.....	62
2.3.2 Princípio da Impessoalidade.....	63
2.3.3 Princípio da Moralidade.....	63
2.3.4 Princípio da Publicidade.....	64
2.3.5 Princípio da Eficiência.....	65
2.3.6 Princípio da supremacia do interesse público.....	66
2.3.7 Princípio da indisponibilidade do interesse público.....	66
2.3.8 Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.....	67
2.3.9 Princípio da Autotutela.....	68
2.3.10 Princípio da motivação.....	68
2.3.11 Princípio da continuidade do serviço público.....	69
2.3.12 Princípio da precaução.....	70
2.3.13 Princípio da economicidade.....	70
2.4 O Direito Administrativo.....	70
2.5 Leis aplicadas aos municípios.....	72
2.5.1 Legislação Federal.....	72
2.5.2 Leis municipais.....	73
2.6 Prefeitura.....	74
2.7 Funções do Prefeito.....	74
2.8 Atribuições do Prefeito.....	76
2.9 Investigações em administração pública.....	78
2.10 A socialização organizacional.....	80
2.11 Dimensões da socialização organizacional.....	80
2.12 A socialização e a representação social.....	81
2.12.1 Política como pulsão vital.....	82

2.13 Cultura e sociedade.....	83
2.14 Etnocentrismo e relativismo cultural.....	83
2.15 Cultura organizacional.....	85
2.16 Cultura organizacional e cultura nacional.....	85
2.17 Cultura nas organizações Públicas.....	87
2.18 Conceitos de Eficiência, Eficácia e Efetividade.....	88
2.19 Conceito de serviço Público.....	89
2.20 Conceito de Estado Social.....	89
2.21 Conceito da Sociedade Civil.....	90
2.22 Direitos a Liberdade individual.....	91
2.23 Direitos Sociais.....	91
2.24 Governabilidade e Governança.....	92
2.25 Prestação de contas dos resultados das ações (Accountability).....	94
2.26 Gestão Pública e Governança.....	94
2.27 Governabilidade das Democracias.....	95
2.27.1 Cidadania e Democracia.....	96
2.27.2 Escola e Conhecimento.....	97
2.28 Governança Corporativa no Setor Público.....	98
2.29 Princípios de Governança na Gestão Pública.....	99
2.30 Controle Social e Transparência no Brasil.....	100
2.31 Transparência informacional do Estado.....	101
2.32 Controle como instrumento da Democracia.....	102
2.33 Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária do Estado.....	102
2.34 Controle das Finanças Públicas.....	103
2.35 Mecanismos de Controle Administrativo.....	103
2.36 Controle Interno na Administração Pública.....	104
2.37 Inovações e mudanças no Controle Interno da Administração Pública no Brasil.....	105
2.38 Aspectos relevantes da lei de Transparência.....	106
2.39 Acesso à informação no Brasil.....	106
2.40 Programa de Fiscalização dos Municípios.....	107
2.41 Prestações de Contas.....	108
2.42 Objetos de Controle na Administração Pública.....	109
CAPITULO 3.....	110

DESENHO METODOLÓGICO E ANÁLISES DOS RESULTADOS.....	110
3.1 Métodos utilizados e seus conceitos.....	110
3.1.1 Conceitos de método.....	110
3.1.2 Métodos utilizados.....	110
3.2 População e amostra.....	117
3.3 Instrumentos de coleta de dados.....	117
3.4 Formas de análises e tratamento dos dados.....	118
3.5 Análises dos resultados.....	118
3.5.1. Quais são as áreas de formação dos gestores públicos das prefeituras municipais gaúchas?.....	119
3.5.2. Quais os princípios da administração pública apresentam os maiores números de apontamentos dos atos administrativos?.....	122
3.5.3 Como se comportou a evolução das ocorrências de irregularidades nos municípios pesquisados durante o período de 2017 a 2019?.....	123
3.5.4 H1: A qualificação profissional dos gestores públicos municipais é predominante na formação relacionada a área de gestão.....	125
3.5.5 H2: É no princípio da Legalidade que ocorrem os maiores números de apontamentos dos atos administrativos municipais.....	127
3.5.6 Atos administrativos irregulares nas gestões públicas municipais no Rio Grande do Sul.....	129
3.5.7 Perfil e a formação acadêmica dos gestores públicos municipais no RS.....	135
3.5.8 Relação das irregularidades com os atos administrativos na gestão municipal de acordo as suas ocorrências na linha do tempo de 2017 a 2019.....	147
CAPITULO 4.....	153
4.1 O MODELO TEÓRICO COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	153
4.1.1 Princípio da Legalidade.....	156
4.1.2 Princípio da Impessoalidade.....	157
4.1.3 Princípio da Moralidade.....	157
4.1.4 Princípio da Publicidade.....	158
4.1.5 Princípio da Eficiência.....	159
4.1.6 Princípio da supremacia do interesse público.....	159
4.1.7 Princípio da indisponibilidade do interesse público.....	160

4.1.8 Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.....	160
4.1.9 Princípio da Autotutela.....	160
4.1.10 Princípio da motivação.....	161
4.1.11 Princípio da continuidade do serviço público.....	161
4.1.12 Princípio da precaução.....	162
4.1.13 Princípio da economicidade.....	162
4.1.14 Princípio da finalidade.....	162
CONCLUSÃO.....	166
BIBLIOGRAFIA.....	176
ANEXOS.....	196
Anexo A: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS Processos e Auditorias. Períodos: Anos - 2017, 2018, 2019.....	196
Anexo B: Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Eleições municipais Estado do Rio Grande do Sul em 2016.....	197

INTRODUÇÃO

Diante as rápidas modificações em termos de acesso às informações, promoção do nível de educação e de cidadania, entre outros, contribuem para aumentar a pressão por uma gestão pública moderna. Por sua vez, a construção desse novo paradigma de gestão pública, 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, bem como em capital humano, investindo intensamente no processo de seleção e formação continuada de gestores públicos.

A Administração Pública no Brasil, em que pese os progressos alcançados, apresenta significativas fragilidades, o que reflete na sua capacidade de responder com qualidade aos desafios do século XXI, especialmente as demandas da sociedade brasileira. Por sua vez, as carências da boa governança e da ética na Administração Pública estão colaborando para evitar a elevação do grau da democracia e da cidadania no Brasil.

A atualização da Administração Pública é imprescindível, buscar um formato estável na estruturação de um modelo de gestão que possa obter múltiplos objetivos, com desenvolvimento sustentável, por exemplo: melhorar a qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social da Administração Pública, elevar a transparência e combater a corrupção, promover a valorização do servidor público, entre outros.

O setor público, não escolhe os seus clientes, mas necessita melhorar os seus sistemas de planejamento para identificar as necessidades de cada fatia da população. Essa modificação da Administração Pública requer alterações estruturais, de normas e processos, com medidas concretas para criar novos preceitos de valores. Isso exige que tanto a instituição como o servidor tenham atitudes mais flexível, criativa e empreendedora. Para isso é importante que as diferenças de desempenho e de alcance de resultados sejam valorizadas na Administração Pública.

Os teóricos que cuidam de analisar a finalidade do Estado dividem-se em três direções: o bem-estar, a segurança e a justiça. A interdependência dos fins do Estado assume particular importância em relação à grande e última finalidade do Estado: a promoção do bem comum.

O assunto Administração Pública – situa-se no campo da reflexão política que busca investigar a relação de causalidade entre o poder político, o poder econômico e o poder social, instâncias paralelas de mando que, em geral, cristalizam-se em sínteses instáveis (Matias-Pereira, 2016).

Nesse contexto, abordar alguns temas compassivos no mundo contemporâneo, em aspectos que envolvem as demandas dos cidadãos por serviços públicos de qualidade, transparência e participação social, bem como as conexões dos assuntos socioeconômico-ambientais relacionados à Administração Pública. Este tema por sua vez, exige uma análise mais pesquisada dos sistemas político, social e econômico, em suas ações com eficiência. Para tanto, as estruturas constitutivas de cada um interferem na forma de funcionamento dos demais. Os assuntos aqui tratados estão fundamentados em diversas áreas do conhecimento, em especial da Ciência Política na Administração Pública, Economia, Sociologia e Direito.

Assim, efetivo abordar, questões relevantes sobre tópicos no campo da Ciência Política e da Administração Pública, e a relevância dos seus autores. Entre eles, aqueles que abordaram nos seus estudos o tema Estado, como Platão, Aristóteles, Nicolau Maquiavel (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Adam Smith (1723-1790), Immanuel Kant (1724-1804), Friedrich Hegel (1770-1831) e Karl Marx (1818-1883), entre outros.

Observa-se que a existência de diferenças entre os objetivos e as estruturas administrativas nas Administrações Públicas de cada país é decorrente de regimes políticos distintos, formações históricas específicas e diferenças culturais. O estudo da Administração Pública surge, de certa maneira, com uma perspectiva comparada (Matias-Pereira, 2018). Desde o sistema de governo aos modelos de burocracia plena e permanente, culturas e sociedades diferentes propiciam alternativas e estratégias institucionais distintas de organização política e de ação pública.

Por sua vez, o objetivo principal da Administração Pública é a promoção da pessoa humana e do seu desenvolvimento integral em liberdade. Para isso, deve

atuar de maneira efetiva para viabilizar e garantir os direitos do cidadão, os quais estão consagrados na Constituição.

A partir das escolhas da sociedade quanto à configuração do Estado que se deseja, são direcionados os limites e as possibilidades da gestão pública, seu modelo, suas práticas e seus valores. Ao aparelhar a ação do Estado com garantia de direitos, oferta de serviços e distribuição de recursos, a gestão pública impacta de maneira significativa o cotidiano de grupos sociais e agentes econômicos.

Por sua vez, as reformas, as reestruturações e os ajustes que ocorreram a partir da década de 1930 provocaram sensíveis mudanças na estrutura do aparelho do Estado e, por consequência, na gestão pública.

Frente de mudanças políticas no contexto global, de uma forma mais intensa é necessário o uso das ciências sociais, especialistas na área de administração com especificidade na gestão organizacional das instituições públicas e privadas. Tendo a presente tese o objetivo de investigar irregularidades administrativas e deficiências na administração pública e a análise dessas inconsistências, discutir, compreender e construir afirmativa por intermédio de modelos teóricos para gestão pública municipal. Pretende ainda a busca em identificar se estes temas podem contribuir para uma melhor gestão organizacional. A partir da investigação de fatos relevantes no dia-a-dia da Gestão Pública e sua Legalidade. Compreender estes fatos para identificar modelos de gestão e contribuições para administração pública institucional do Executivo Municipal.

As discussões feitas ao longo deste trabalho evidenciam a complexidade e amplitude do tema “Gestor e Administração Pública”. Revelou-se nessas análises a importância da modernização do Estado e da gestão pública no Brasil para responder aos desafios do século XXI. Assim, o propósito deste trabalho foi o de contribuir no aprofundamento as discussões sobre aspectos que estão relacionados à modernização do Estado e da gestão pública, controle social e transparência no Brasil.

Justificativa

A pesquisa teve como objetivo apoiar uma tese que pretende contribuir para o avanço do conhecimento e do pensamento da gestão contemporânea. Sua

relevância encontrou apoio nas potenciais contribuições e informações resultantes da investigação.

Levando em consideração que o pesquisador é um Auditor Público Municipal, fato que justifica o interesse pela temática estudada, e também proporciona um subsídio teórico prático para focar o desenvolvimento e elaboração da presente tese doutoral em Administração. Através das experiências profissionais no setor público vivenciadas pelo pesquisador se construiu o pilar mestre para a motivação em desenvolver um trabalho voltado a Gestão Pública Municipal, direcionando a delimitação do estudo no Gestor, pois, no contexto atual é de suma importância a atuação do Prefeito Municipal para o desenvolvimento das cidades as quais os gestores públicos cumprem os seus mandatos eletivos.

As contribuições manifestas, abordaram aspectos, de aplicação teórica, metodológica e prática. No quadro teórico, novas possibilidades e reflexões na perspectiva de análise, que oriente a amplitude e a compreensão de um fenômeno na gestão organizacional, com impacto direto nos métodos de gestão na administração pública do Rio Grande do Sul.

Também demonstrou contribuição metodológica da investigação que incidiu na abordagem interpretativa do estudo. A investigação qualitativa reafirmou a relevância para o estudo da Administração e organizações, no qual o pesquisador visou pontuar questões sobre a vida cotidiana das organizações.

Em particular a condição da Pesquisa, a mesma foi dirigida à administração pública, guiada pelo rigor metodológico, uma vez que o objeto do estudo é caracterizado por um intenso debate.

Todavia, o tema da investigação se justifica pelo fato de o investigador trabalhar como docente Universitário nas disciplinas de Auditoria e Gestão Pública, o que reforça o interesse em aprimorar conhecimentos, contribuindo assim para o enriquecimento do estado da arte na respectiva área do saber. Assim também, a existência de fontes de pesquisa para a acessibilidade aos dados necessários ao levantamento aos problemas de estudo suscitados, bem como os objetivos propostos.

Por fim, a importância da temática de estudo no que tange as contribuições que o mesmo pode proporcionar aos gestores e agentes públicos, assim como, a toda sociedade envolvida dentro de um objetivo comum que é o bem social e o desenvolvimento e bem estar dos munícipes, com isso, a pesquisa enfatiza a

relevância da gestão Municipal, reforça teorias pertinentes a Administração Pública, elenca princípios e leis fundamentais para a convivência em harmonia da sociedade, defende a impessoalidade e destaca fatos relevantes em quais merecem atenção de toda a comunidade, para que cada vez mais seja possível aprimorar os serviços prestados pelos entes públicos.

Abordagem do problema de pesquisa

Utilizando apontamentos de irregularidades das auditorias Internas e externas em confronto a Legislação Constitucional, LRF, leis da Licitação Pública, lei de improbidade Administrativa, Lei orgânica Municipal, código tributário Municipal e regime legal de funcionários públicos municipais, na identificação aos fatos e as suas inconsistências, provocam as seguintes perguntas:

- Quais são as áreas de formação dos gestores públicos das prefeituras municipais gaúchas?
- Quais princípios da administração pública apresentam os maiores números de apontamentos dos atos administrativos?
- Como se comportou a evolução das ocorrências de irregularidades nos municípios pesquisados durante o período de 2017 a 2019?

Esses questionamentos reforçam a vinculação dos gestores públicos municipais com o controle das incongruências ocorridas durante as suas respectivas gestões. Com isso, a temática de estudo voltada a Administração Pública reforça ênfase no perfil do gestor público, nos princípios da administração pública e nos atos e fatos ocorridos em discordância com a atual legislação brasileira.

Hipóteses do estudo

Nessa perspectiva, o escopo central do trabalho aqui apresentado é a análise dos fatores relevantes e determinantes relacionados ao tema do estudo, levantados pelas seguintes hipóteses de pesquisa:

- H1: A qualificação profissional dos gestores públicos municipais é predominante na formação relacionada a área de gestão.
- H2: É no princípio da Legalidade que ocorrem os maiores números de apontamentos dos atos administrativos municipais.

As presentes hipóteses se convergem em um engajamento para culminar a contemplação de aspectos relevantes na temática da gestão pública municipal, a qual é objeto central do presente estudo da Tese doutoral intitulada: Análise das inconformidades na gestão pública das prefeituras municipais do Rio Grande do Sul Brasil.

Objetivos

Objetivo geral

➤ Analisar o Capital Humano dos gestores públicos municipais e o cumprimento de seus atos administrativos nas prefeituras do Estado do Rio Grande do Sul - Brasil.

Objetivos específicos

- ✓ Analisar os apontamentos irregulares dos atos administrativos nas gestões públicas municipais no Rio Grande do Sul;
- ✓ Identificar o perfil do capital humano e a formação acadêmica dos gestores públicos municipais no RS;
- ✓ Relacionar as irregularidades dos atos administrativos na gestão municipal de acordo as suas ocorrências na linha do tempo de 2017 a 2019.
- ✓ Construir um modelo teórico baseado nos princípios da administração públicas.

Aporte e contribuição

Em relação à aplicação prática do estudo, a pesquisa buscou trazer contribuições relevantes para a gestão pública no ambiente das organizações do Rio Grande do Sul. Dentre elas, oferecer: a) fortalecimento e comprometimento das bases no exercício da função pública; e, b) a promoção e aumento na produção dos serviços prestados na administração pública.

A pesquisa visou contribuir para o avanço do conhecimento sobre o pensamento administrativo contemporâneo resultantes da pesquisa, entre elas, divididas em: aplicação teórica, metodológica e prática.

No campo da teoria, a expectativa de uma nova perspectiva de análise que amplie a compreensão de um fenômeno sociocultural, de impacto direto na gestão da administração pública brasileira. Lounsbury e Ventresca (2003) enfatizam que, investigações empíricas de caráter estruturalista, com foco nas manifestações culturais concretas da prática cotidiana, em suas relações com a estrutura social estão alertando para novos aspectos da realidade que podem significar uma nova orientação na pesquisa teórica em administração. A compreensão de novos conceitos, bem como flexibilidade na compreensão aos conceitos passados ao longo das investigações.

Considerando a contribuição metodológica, o trabalho se baseou na abordagem interpretativa do estudo. Neste sentido a pesquisa qualitativa foi capaz de reafirmar a relevância para os estudos em administração e instituições públicas (prefeituras municipais), uma vez que foi capaz de demonstrar questões de dimensão simbólica na vida cotidiana das organizações.

No contexto da administração pública, a expectativa foi a realização de uma investigação baseada no rigor metodológico. Principalmente com a necessidade de manter a legitimidade das disciplinas das ciências sociais, na construção e aplicação de novas teorias apropriadas a uma realidade específica.

Quanto a aplicação prática o estudo foi de significativa relevância para a gestão pública no campo das organizações públicas brasileiras. Entre as possibilidades que a pesquisa oferece, aos gestores públicos: a) compromisso com o exercício de funções públicas; b) controle organizacional. c) da promoção e aumento da produtividade administrativa.

Originalidade do tema de estudo

Pesquisar as inconformidades na gestão pública de maneira conceitual e empírica, utilizando conceitos globais e relacionando localmente com os municípios gaúchos, estudando os princípios que podem ser infringidos, levando em consideração o perfil dos gestores públicos municipais na figura dos Prefeitos, configura o ineditismo do presente estudo, pelo menos no que tange as teses

doutorais já defendidas no curso de Doutorado em Administração da Universidade Nacional de Misiones - UNaM.

Além disso, para realizar um estudo acadêmico rigoroso, foi necessário construir um referencial teórico bem fundamentado, desenvolvendo uma pesquisa interessante para o leitor, conectando os resultados da pesquisa com os conceitos teóricos abordados no referencial, ressaltando a relevância da Administração Pública para a sociedade, que a mesma amparada por leis e princípios rege as regras de conduta dos gestores e agentes públicos envolvidos no processo decisório de uma cidade, estado ou nação.

Uma das grandes contribuições desta tese de doutorado foi mostrar a ocorrência de irregularidades relacionado aos princípios da Administração Pública, dos quais se evidencia a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, ocorridas nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul em um lapso temporal de três anos.

A presente tese doutoral originalmente também destaca a história da Administração Pública, o Direito na Administração Pública, os principais pensadores do Estado Moderno, as raízes da Administração Pública, a evolução da Administração Pública no Brasil, o Estado sob o Regime Militar, reforma administrativa brasileira, a Administração Pública na perspectiva constitucional, a Divisão da Administração Pública, as leis aplicadas aos municípios, as leis municipais, a Prefeitura, as funções e atribuições do Prefeito, a socialização, a cultura e a sociedade. Sendo temas extremamente relevantes para culminar com a pesquisa apresentada e a melhor interpretação dos dados oriundos da pesquisa de campo.

Com isso, conclui-se as considerações relacionadas a originalidade do tema estudado, destacando também o capítulo relacionado ao modelo teórico do estudo, o qual enfatiza os princípios da Administração Pública e as suas conexões com a gestão pública de forma integrada.

Metodologia do estudo

A metodologia de estudo da presente tese doutoral contempla uma pesquisa aplicada cobrindo com os atos e fatos das Prefeituras Municipais do estado do Rio Grande do Sul no país do Brasil. Por sua vez, a abordagem do problema de

investigação considera que tudo pode ser medido ou quantificáveis, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Exigindo a utilização de recursos estatísticos como os dados relativos (percentagem), absolutos (numéricos), e ainda a média.

Também utilizadas pesquisas qualitativas, tendo em mente que pode haver uma relação dinâmica entre o mundo real e o assunto, isto é, uma ligação inseparável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números.

A interpretação dos fatos e a atribuição de significados foi fundamental no processo da investigação qualitativa. O ambiente do Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal de Contas do Estado do RS foi a fonte direta para a coleta dos dados, assim como o investigador o instrumento-chave, sendo os dados analisados de forma indutiva.

Do ponto de vista dos seus objetivos, a investigação também foi exploratória, por ter como objetivo proporcionar uma maior familiaridade com o problema e, especialmente, para o tornar explícito, envolvendo a literatura; Análise de exemplos que incentivaram a compreensão. Assumindo ainda a forma de pesquisa bibliográfica e estudo de casos (irregularidades dos atos administrativos dos gestores municipais). Destaca-se a utilização da pesquisa descritiva que, visou descrever as características de uma população (atos dos gestores municipais do estado do RS). Envolveu o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados, como relatórios no Tribunal Superior Eleitoral e no Tribunal de Contas do estado do RS, e a observação sistemática.

Quanto aos procedimentos técnicos foi uma investigação bibliográfica, construída a partir de material já publicado, estruturado por livros, Artigos científicos, teses relacionadas ao tema da pesquisa, e também com material disponível na Internet.

Em consideração a pesquisa documental foi utilizada, um levantamento da pesquisa investigativa e analítica, diretamente relacionada aos atos praticados pelos gestores cujo comportamento foi buscado conhecer. O uso de um estudo de vários casos (referente aos atos praticados pelos gestores públicos municipais), se fez necessário pelo fato de que a pesquisa implicou em um estudo aprofundado nos atos administrativos de vários gestores, de forma a permitir o seu amplo e detalhado

conhecimento. E, finalmente, a utilização da pesquisa participante que visou desenvolver a interação entre o investigador e as situações investigadas.

No tocante aos métodos científicos da pesquisa foi utilizado o método dedutivo, por explicar o conteúdo através de uma cadeia de raciocínio em ordem decrescente, com análise geral para o particular e chegar a uma conclusão. Utilizou a construção lógica. (Gil, 1999; Lakatos Marconi, 1993).

O método indutivo também foi utilizado, pelo conhecimento baseado na experiência. No raciocínio indutivo, a generalização derivou de observações em casos de realidade concreta. Quanto aos resultados específicos ocorreu a elaboração de generalizações (Gil, 1999; Lakatos Marconi, 1993). Também utilizado o método hipotético-dedutivo, que visou explicar as dificuldades expressas no problema do estudo através das hipóteses que foram aceitas ou refutadas.

Foi utilizado o método dialético, pois este contribuiu para a interpretação eficaz e total da realidade, sendo este método, ter considerado os fatos do estudo no seu contexto social, político e econômico.

Finalmente, o método fenomenológico, pois a pesquisa teve como preocupação a descrição da experiência como ela ocorreu, em sua realidade social.

Ao tratar dos estágios de pesquisa, foi ressaltado o universo desta, que teve a totalidade de 497 municípios no estado do Rio Grande do Sul, os dados investigados foram retirados do site do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), Tribunal Eleitoral do estado do RS e do Tribunal de Contas do Estado.

A amostragem foi parte da população, selecionada de acordo com uma regra estatística, caracterizada como não probabilística. Sendo esta amostra equivalente a 486 municípios, representando 97,79% da população em relação ao total do universo estudado.

Sobre os instrumentos de coleta dos dados foi utilizada a observação especificamente a observação sistêmica. Também utilizado a observação individual pelo investigador. A pesquisa ainda buscou dados primários e secundários, em relatórios de responsabilização, disponibilizados na página Web de transparência da jurisdição do Tribunal de contas do estado do Rio Grande do Sul, Tribunal Superior Eleitoral e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), bem como Associação de municípios da região noroeste do estado do Rio Grande do Sul, bibliografias, websites de pesquisa, e apontamentos de irregularidades ocorridas nas gestões de 2012 a 2016 nos municípios do estado do RS, as quais foram analisadas

pela data de suas respectivas publicações nos sites dos tribunais entre os anos de 2017 a 2019.

A tabulação dos dados foi realizada com recursos do Excel e também com tabelas em Word, organizando assim as informações obtidas na investigação, através de índices e os cálculos estatísticos com a apresentação de gráficos relevantes ao estudo.

Os dados tabulados, analisados e organizados foram interpretados para cumprir os objetivos da pesquisa, comparados e contrastados a fim de confirmar ou rejeitar Hipóteses da pesquisa.

Por fim, os resultados obtidos da pesquisa foram sintetizados, indicando se os objetivos foram atingidos, ou se as hipóteses foram confirmadas ou rejeitadas, proporcionando uma contribuição para o estudo no desenvolvimento das ciências sociais aplicadas e na Gestão pública.

Desenvolvimento estrutural do estudo de tese doutoral

Tabela 1: Estrutura do estudo de tese doutoral

INTRODUÇÃO	4 DESCRIÇÃO DO MODELO TEÓRICO
Justificativa Problema de pesquisa Hipótese do estudo Objetivos Aporte e Contribuição Originalidade do tema de estudo Metodologia do estudo	Modelo produzido Descrição do sentido da estrutura
CAPITULO 1 ANTECEDENTES REFERENCIAIS E HISTÓRICOS	CONCLUSÃO
CAPITULO 2 MARCO TEORICO E CONCEITUAL	BIBLIOGRAFIA
CAPITULO 3 DESENHO METODOLÓGICO E ANÁLISES DOS RESULTADOS	ANEXOS

Fonte: Elaboração própria do autor

CAPITULO 1

ANTECEDENTES REFERENCIAIS E HISTÓRICOS

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Desenvolvimento e influências da Administração Pública

Desde o século XVI veem sendo realizadas as pesquisas sobre o desenvolvimento das relações entre a Administração Pública e a Política, no entanto sua identidade começou a ser explicitada a partir do final do século XIX, quando a Administração Geral surgiu nos Estados Unidos como disciplina e campo de atuação profissional. (Procopiuck, 2013).

A particularização dos estudos em Administração Geral, foi importante para formar uma estrutura teórico-conceitual próprio da atividade administrativa de organizações os quais tentaram aplicar a prática da Administração Pública.

Tais tentativas geraram intensos conflitos e incongruência entre os meios operados e os fins visados por tais técnicas e, os fins perseguidos pelas instituições públicas.

As incongruências resultam da lógica econômica que regula muitos instrumentos gerenciais em detrimento de fins públicos dependentes de clássicas relações entre Administração e Política.

No caso da Administração Pública, os objetivos da sociedade estão relacionados as funções essenciais da atividade social, no qual deve prevalecer os interesses coletivos sobre interesses individuais.

A ausência de clareza sobre como administrar recursos e interesses públicos faz com que a sociedade, continue sujeita a discursos de candidatos capazes de tornar a Administração Pública mais eficiente através de um “passe de mágica”. Neste sentido, a história é farta em comprovar que isso não ocorreu. Não por problemas de atuação política, mas por falta de percepção clara sobre o verdadeiro papel da administração, como estrutura de planejamento, de organização e de alocação racional dos recursos.

Naturalmente, conduzir os destinos de uma sociedade não é tarefa de uma única área do conhecimento. É importante, ter em conta a presente relação entre o Direito, a Economia, a Ciência Política e a Administração Pública (Procopiuck, 2013).

Nessa perspectiva, a compreensão do papel e das responsabilidades da Administração Pública, ao lado, da Política, da Economia e do Direito estabelecerá propícias possibilidades para compreensão dos reais problemas e de ideias de soluções que se apliquem mais adequadamente ao contexto social e econômico.

1.2 Principais Pensadores do Estado Moderno

Pode-se identificar duas importantes correntes que estudam o Estado: a histórico-indutiva e a lógico-dedutiva. A primeira corrente, histórico-indutiva, tem origem em Aristóteles e é continuada por Santo Tomás de Aquino, Vico, Hegel, Marx e Engels, e os filósofos pragmáticos norte-americanos. A segunda corrente, lógico-dedutiva, está baseada no contratualismo fundado por Hobbes, continuada pelo jus naturalista até Rousseau e Kant. Registre-se que o pensamento neoliberal contemporâneo, apoiado na escola econômica neoclássica (escola lógico-dedutiva), adota uma perspectiva histórica.

Feitas essas considerações, é apresentado a seguir uma síntese dos principais autores que trataram do Estado moderno.

1.2.1 Política e Estado em Nicolau Maquiavel (1469-1527)

Considerado pela maioria dos teóricos das Ciências Sociais como o pai da Ciência Política moderna. Enquanto a política antiga e a medieval procuravam descrever o bom governo, ditando as regras do governante ideal, Maquiavel verifica

como os governantes realmente agem. Em sua obra, *O príncipe* (1513), ressaltava as condições políticas da época.

Dentre as questões desenvolvidas, a reforma política, a livre observação dos fatos históricos, a ofensiva às tradições medievais e, especialmente, a instituição do êxito como única medida do poder do príncipe, onde tratava da ruptura do poder temporal com o poder espiritual. Para o autor, o príncipe deve ser capaz de compreender o jogo político efetivo nas suas circunstâncias concretas e de identificar as forças do conflito a fim de agir com eficácia. Nesse sentido, Maquiavel foi o responsável pela autonomia do campo da Ciência Política, que se desprende das preocupações da filosofia e da política normativa dos gregos, desligando-se também da moral cristã. (Maquiavel, 1987).

Maquiavel elaborou sua teoria a partir de reflexões sobre a realidade da sua época, e formulou a teoria de como se constitui o Estado moderno. Ele foi o primeiro pensador a realizar o estudo da política separada da moral e da religião. Para ele, o importante não era pensar um Estado ideal, e sim distinguir um Estado que já existia. Por isso, defende o estudo das questões que envolvem a política e a condução do Estado moderno como o que se pode e é necessário fazer, e não o que se deveria fazer.

A política, segundo Maquiavel, considerava que a natureza dos homens era imutável, ou seja, nunca esperar gratidão por parte dos homens, pois eles são ingratos por natureza, o príncipe que esperasse gratidão por parte dos seus súditos seria derrotado. Afirmava o autor: “Os homens têm menos escrúpulo de ofender quem faz amar do que quem faz temer. Pois o amor depende de uma vinculação moral que os homens, sendo malvados, rompem; mas o temor é mantido por um medo de castigo que não nos abandona nunca. (Maquiavel, 1987).

Maquiavel não se ocupava de moral, ele tratava de política, estudava suas leis específicas e iniciava então a fundamentação da Ciência Política. Fundou uma nova moral, a moral mundana, que se formava a partir dos relacionamentos dos homens, a moral do cidadão que constrói o Estado.

1.2.2 Jean Bodin (1530-1596)

Bodin é autor de inúmeros estudos, entre os quais, o *Método para a fácil compreensão da história* (1566) e os seis livros da *República* (1576). 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. 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. Bodin discorria sobre um Estado que já existia, o da França. (Bodin, 2011).

É pertinente ressaltar que as ideias de Bodin a respeito das formas de constituição estão delineadas no Capítulo VI do *Methodus ad facilem historiarum cognitionem* (1566), que trata das constituições das repúblicas. No citado capítulo, Bodin tem como objetivo principal promover uma ampla revisão das definições aristotélicas para cidadão, república, soberania e magistratura.

1.2.3 Thomas Hobbes (1588-1679)

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. (Hobbes, 1988).

É notória, portanto, a necessidade de se estabelecer um acordo, um contrato, para se protegerem. O contrato teria como propósito impor limites às atitudes egoístas do homem, e impediria que eles vivessem em constante guerra. De acordo com (Hobbes, 1988), os pactos, os tratados e os contratos, sem o poder de impor punição, são apenas palavras sem força. Por isso, para garantir tal contrato deveria-se criar um Estado absoluto, com poderes absolutos, duríssimo em seu poder.

Hobbes (1993) argumenta em seus estudos que o estado da natureza se caracterizava pela desordem e pela injustiça permanente. Isso somente poderia ser ultrapassado quando a sociedade humana tivesse um mínimo de organização do ponto de vista político. Ao Estado, cujo poder deveria ser ilimitado, caberia o papel de traduzir essa organização e garantir a estabilidade e a segurança na vida individual.

Para que isso fosse possível, os indivíduos deveriam alienar definitivamente em favor do Estado, o poder que originariamente detinham enquanto membros da sociedade natural. Essas concessões seriam em benefício próprio do indivíduo, pois

em um Estado forte, estaria concentrado o segredo da segurança individual. (Hobbes, 1993).

Nesse sentido, por meio de um contrato hipoteticamente estabelecido, que viabilizaria a transição do estado de natureza para o estado de sociedade, são definidas as bases teóricas que irão sustentar os Estados absolutistas dos séculos XVII e XVIII, os quais foram os precursores dos regimes totalitários modernos.

Em outras palavras, o estado de natureza é uma questão prejudicial ao homem, porque na medida em que os homens estão relacionados uns com os outros, em uma condição de medo, guerra de todos contra todos, a razão não opera como reguladora. Os homens são, portanto, inimigos uns dos outros e, de acordo com essas condições naturais, não conseguirão criar o equilíbrio necessário para as relações sociais, o que seria, desse ponto de vista, um estágio infantil da humanidade. Justifica-se, então, a necessidade de um poder regulador e absoluto.

Assim, para Hobbes (1993), a liberdade do homem em seu estado de natureza é prejudicial, fazendo dele um destruidor da sua vida e dos outros integrantes da sociedade, ao passo que o Estado absoluto é preservador da vida humana.

O Estado, para Hobbes (1993), se apresentava como senhor absoluto, cabendo aos cidadãos a obediência sem questionamentos, pois este funcionava como uma ordem absoluta e controladora, com o objetivo de tirar os homens da guerra de todos contra todos.

1.2.4 John Locke (1632-1704)

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. (Locke, 1998).

Nesse sentido Locke (2005), procura e almeja “unir-se em sociedade com outros que já se encontram reunidos ou cogitam unir-se para a mútua conservação de suas vidas, liberdades e bens”, aos quais ele atribui o termo genérico propriedade.

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. Por meio do contrato, cada indivíduo transferia para o Estado o poder de aplicar a lei e o direito natural, punindo as infrações e tendo como observância o maior respeito pela liberdade individual. É nesse cenário que Locke surge como precursor do liberalismo e da doutrina da limitação do poder, para salvaguardar os direitos individuais do homem. (Locke, 1998).

Destaca Locke (1998), que 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. 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.

De acordo com o entendimento da ideia do surgimento de um contrato social, argumenta Locke que, esse contrato não gera um Estado absoluto, uma vez que poderia ser desfeito como qualquer outro contrato e que o Estado não pode tirar de ninguém o poder supremo sobre sua propriedade.

Observa-se também que Locke buscou estabelecer a separação das esferas da sociedade: a política e a civil, que obedeciam a normas e leis diferentes. Nesse sentido, todos os direitos de propriedade são exercidos na sociedade civil e o Estado não deve interferir, mas garantir o livre exercício da propriedade. (Locke, 1998).

1.2.5 Immanuel Kant (1724-1804)

A base da filosofia moral e política kantiana (inserida no contexto do idealismo alemão) apoiava-se na afirmação da ideia de liberdade. Para Kant, a consciência humana se apresentava como fator determinante na construção de mundo, visto que o mundo é percebido por mecanismos mentais a que o submete o observador. Nesse sentido, o observador tem um papel ativo ao estabelecer, por meio da razão, com base nas suas impressões sensoriais, as leis da natureza. Assim, o conhecimento da verdadeira natureza das coisas está oculto aos homens, que são incapazes de conhecer a realidade que é revelada aos seus sentidos. (Kant, 1988).

Os estudos que tratam da filosofia moral e política de Kant estão contidos em três obras: Fundamentação da metafísica dos costumes (1785), Crítica da razão

prática (1788) e *Metafísica dos costumes* (1798). É nesta última obra que está formulada a maior parcela das suas teorias políticas e do direito. O seu entendimento de Estado também está presente em *A paz perpétua* (1795), na qual busca fundamentar um sistema capaz de encerrar o estado de guerra permanente entre os Estados. Deve-se destacar, ainda, o estudo denominado *Ideia de uma história universal* (1784), no qual procura demonstrar por meio da história a evolução do homem para o melhor.

Observa-se, no debate sobre os principais elementos do idealismo político kantiano, quando da transição por parte da humanidade de um estado de natureza para um estado de direito civil, e a sua ascensão a um estado de direito cosmopolita de paz, a importância da construção de estruturas jurídicas.

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. (Kant, 2005).

Kant (2001) 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.

O modo pelo qual um povo sai do estado de natureza e forma um Estado é denominado por Kant de contrato originário. Cada indivíduo, por meio desse contrato, dispõe-se a abrir mão de sua liberdade externa, selvagem e irrestrita para se tornar parte integrante do Estado. No Estado, pode então gozar plenamente de sua liberdade natural ao condicioná-la a leis criadas pela sua própria vontade. (Kant, 2018).

Observa-se, no que se refere ao direito, que a filosofia kantiana é fortemente marcada pelo idealismo. Verifica-se que o termo direito é aceito com sentido valorativo. Ao formular a sua concepção do direito e, em seguida, do Estado, Kant não tem a preocupação em explicitar os fenômenos tais como ocorrem na realidade. A sua visão está direcionada para estabelecer a teoria pura do direito, apoiada em conceitos a priori da razão.

A doutrina do direito é definida como o conjunto das leis que podem ser dadas externamente. Assim, a distinção de justo e injusto é possível apenas por meio da razão, na qual se baseará o direito positivo. (Kant, 2018).

Para Kant (2018) o direito apresenta três características essenciais:

- i. Deve dizer respeito somente às relações práticas externas entre as pessoas, na medida em que as ações de um podem influenciar as ações de outro.
- ii. O direito se refere somente às relações entre as vontades dos indivíduos, não sendo considerada jurídica a relação na qual uma vontade encontre um desejo, como em atos de beneficência e crueldade.
- iii. Nessa relação entre vontades, não podem ser consideradas as matérias destas, os fins a que se propõem, sendo relevante somente a forma, contanto que a escolha seja livre.

1.2.6 Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)

Argumenta Jean-Jacques Rousseau, no seu pensamento, do contrato social, que o homem era naturalmente bom. Ao fundamentar a teoria do bom selvagem, que representava a situação do homem no estado da natureza, ilustrava a condição humana primitiva, sustentando que a responsabilidade pelo que de mal existisse no homem deveria, pois, ser atribuída à própria sociedade. Nesse sentido, 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. (Rousseau, 1983).

Assim, 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 liberdade é a igualdade; não há liberdade onde não existir igualdade. (Rousseau, 1983).

Segundo Rousseau (1983), os homens não podem renunciar a dois bens essenciais de sua condição natural: a liberdade e a igualdade. Eles devem constituir-se em sociedade, que também surge de um contrato. Por sua vez, o povo nunca pode perder a soberania; por isso, não deve criar um Estado distinto ou separado de si mesmo. O único órgão soberano é a assembleia e é nesta que se expressa a

soberania. Dessa maneira, deixa de existir a separação dos três poderes que Montesquieu tinha fixado no início do século XVIII. Ele nega a distinção entre os poderes, visando afirmar, sobretudo, o poder da assembleia.

1.2.7 Benjamim Constant (1767-1830)

Constant tem como principal preocupação nas suas ideias, a questão da separação entre Estado e sociedade civil. Busca distinguir a liberdade dos antigos e a liberdade do homem moderno. Esta contida no direito de se submeter apenas à lei e nunca à vontade arbitrária de um ou mais indivíduos; de expressar sua própria opinião, exercer seu trabalho, dispor de seu trabalho etc. É, finalmente, o direito de exercer sua influência sobre a administração do governo, ou seja, é grande na esfera privada e limitada na esfera pública. (Constant, 1985).

1.2.8 George Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831)

O tema da liberdade surge nos estudos de Hegel, como o núcleo de um sistema conceitual. Assim, o pensamento hegeliano se apresenta como a principal fonte do pensar das teorias cujo princípio ou fundamento tenha como referência a liberdade.

No debate entre Estado e sociedade civil, formulado pelos pensadores do século XVIII, Hegel (1940) coloca o Estado como fundamento da sociedade civil e da família. Isso quer dizer que não há sociedade civil se não existir um Estado que a construa, que a componha e que integre suas partes; não existe povo se não existir o Estado, pois é o Estado que funda o povo, e não o contrário. É o oposto da concepção democrática, segundo a qual a soberania é do povo, que a exprime no Estado, mas o fundamento dessa soberania fica sempre no povo. Para Hegel (1940), o Estado funda o povo e a soberania é do Estado; portanto, a sociedade civil é incorporada pelo Estado.

O Estado foi teorizado por Hegel, como realização unificadora da Razão que ultrapassa a conflitualidade existente na sociedade civil. Em face do caráter irreconciliável dos interesses particulares, o Estado deve surgir como relação objetiva e necessária. Assim, para Hegel (1940), o Estado “é a realização em ato da

ideia moral objetiva, o espírito como vontade substancial revelada, clara para si mesma, que se conhece e se pensa, e realiza o que sabe e porque sabe”.

A sociedade civil, na concepção de Hegel (1940), surge como uma sociedade de antagonismos. É descrita como um universo de indivíduos autônomos que estabelecem relações com outros indivíduos independentes, com base no princípio da utilidade e dos interesses econômicos.

Nesse sentido, argumenta Hegel (1940) que, na sociedade civil, os indivíduos “são pessoas privadas que têm como fim o seu próprio interesse”. A pessoa concreta, mista de apetite natural e de arbítrio, é um dos seus princípios. O autor afirma ainda que, na busca de negar a multiplicação das patologias resultantes da natureza egoísta dos indivíduos, designadamente a multiplicação dos desejos, a desigualdade e a miséria, tratará de enfatizar as estratégias que lhes permitem lutar contra a arbitrariedade e o particularismo que estão presentes na sociedade civil.

1.2.9 Karl Heinrich Marx (1818-1883)

Marx faz a crítica do Estado burguês e, por conseguinte, do liberalismo. Para ele, o comunismo que foi instaurado com a Revolução Francesa era utópico, pois se deu apenas a igualdade jurídica, e para alcançar a igualdade efetiva era necessária a revolução econômico-social. Essa igualdade pregada na Revolução Francesa interessava apenas ao setor economicamente dominante, a burguesia. A igualdade jurídica, sem a revolução econômico-social, era apenas aparente; escondia e consolidava as desigualdades reais. Ele chegou à conclusão de que as relações jurídicas não podem ser compreendidas em si, pois suas raízes estão nas relações materiais de existência. A sociedade civil é entendida como o conjunto das relações econômicas, as quais explicam o surgimento do Estado, seu caráter e natureza de leis. (Mark, 1976).

Em seu prefácio de 1859, Marx define a correlação existente entre o desenvolvimento das relações econômicas, o Estado e as ideologias de maneira bem límpida: O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, isto é, a base real sobre a qual levanta-se uma superestrutura jurídica e política, à qual correspondem formas determinadas da consciência social. (Mark, 1961).

Com isso, ele permite fundamentar uma teoria científica do Estado. A sociedade civil, ou seja, as relações econômicas, é inserida no quadro de um Estado

determinado, na medida em que este garanta aquelas relações econômicas. Por conseguinte, não é o Estado que determina a estrutura econômica, e sim o contrário.

1.2.10 Friedrich Engels (1820-1895)

Coube a Engels, partindo de uma perspectiva histórica do estudo de Morgan, denominado “Ancient society”, publicado em 1877, definir as três principais formas do surgimento do Estado, tendo como ponto inicial a dissolução das tribos e clãs. Em Atenas, o Estado nasceu diretamente dos antagonismos de classe; em Roma, forma-se um Estado de cidadãos, em que se confundem aristocracia e plebe. Em ambos os casos, a classe dominada é reduzida à escravidão. Finalmente, entre os germanos, o Estado surge a partir das conquistas de territórios estrangeiros. (Engels, 1981).

É pertinente ressaltar que Engels deixou de examinar em seus estudos um quarto caso, entendido como mais importante que os anteriores: o Estado ou o modo de produção asiático que se constituiu na antiguidade em torno dos grandes rios, nas sociedades também chamadas hidráulicas. Esse tema foi analisado por Karl Marx (Grundrisse) como parte de sua análise sobre as formações sociais pré-capitalistas. Evidencia-se nesse estudo de Marx que o Estado surge da dissolução da comunidade primitiva e da divisão da sociedade em classes.

Assinala Engels (1985), no seu livro *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, que o Estado está a serviço da classe dominante:

“Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida [...] o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado. ”

Engels (1985) resume a origem do Estado e, ao mesmo tempo, o conceitua a partir de um ponto de vista histórico: trata-se de um poder, ou seja, de uma estrutura organizacional e política que emerge da progressiva complexificação da sociedade e da sua divisão em classes destinada a manter a ordem dentro da sociedade, e,

portanto, a manter o sistema de classes vigente. Em outras palavras, o Estado é a organização que garante os direitos de propriedade e os contratos, sem os quais nenhuma sociedade civilizada pode funcionar.

A elaboração de Engels (1981) vai além da questão do Estado, uma vez que mostra a conexão histórica entre família, propriedade e Estado, identificando assim a origem deste último. Ele afirma que a sociedade não é a soma das famílias que a constituem. A formação da sociedade e a da família são dois aspectos intrinsecamente relacionados, pois a sociedade organiza as relações entre os sexos para sua própria vida e sobrevivência, sobretudo visando a suas necessidades econômicas. Evidentemente, é um absurdo pensar que a família exista antes da sociedade.

A sociedade originária, a tribo, segundo Engels (1981), ainda não conhecia a propriedade privada, a subordinação da mulher, e a descendência é por linha materna. A propriedade privada surge da caça, quando nasce a criação de gado. A caça era uma tarefa do homem, o qual se torna, então, o proprietário do rebanho. Com a propriedade privada, afirma-se a descendência por linha paterna, ou seja, a herança passa de pai para filho. Verifica-se também o início da subordinação da mulher. Nesse momento, nasce a sociedade patriarcal, em que o pai é a autoridade suprema.

Além dos autores elencados acima o pesquisador traz para o estudo ideias do Camaralismo alemão e suas contribuições na evolução da administração pública, visto seus autores terem desenvolvido seus estudos nas províncias daquele país, fato com bastante proximidade ao estudo dos municípios atuais. Por esta razão, se faz oportuno a compreensão desta ideia no contexto do estudo.

1.3 Raízes da Administração Pública Contemporânea

Na Europa, de modo geral, as primeiras preocupações mais sistemáticas com questões de Administração Pública surgiram com a emergência do movimento absolutista e do movimento mercantilista. No âmbito desses dois movimentos, aparecem conceitos mais bem definidos para tratar de remodelações de estruturas administrativas relativamente complexas associadas a estratégias de sistemas políticos com objetivos mais claros. Nesses contextos em que a racionalidade das ações passou a ganhar importância crescente, a explicitação de objetivos por

doutrinas políticas norteou a atuação de administradores nos diversos segmentos de ação concreta do Estado, tanto em âmbito interno quanto externo.

Com o absolutismo, em diversas sociedades europeias, ocorreu a tomada de poder sobre regiões e províncias menores e sua concentração em governos centrais. A consequência natural de tal reestruturação do poder foi a necessidade de desenvolvimento de métodos de administração e de controle. Naquela época, melhorias ocorreram na gestão de finanças, de atividades de controle, e de sistema de informações para apoio a decisões governamentais, (Procopiuck, 2013).

No contexto de desenvolvimento da Administração Pública na Europa, merece atenção a trajetória que teve origem na Alemanha. No século XVI ganhou força, a partir de estudos de Ciência Política, de Economia e de Direito, o movimento chamado camaralismo. Este movimento teve seus fundamentos na utilização dos *gemietete doctoren* (doutores contratados) para atuarem no planejamento e gestão de políticas públicas, principalmente nos reinos germânicos, (Procopiuck, 2013).

Os principados germânicos onde se desenvolveu o camaralismo, grande parte das receitas públicas tinha origem na gestão de negócios próprios do Estado. Por meio de empreendimentos agropastoris, comerciais e industriais, o Estado visava obter receitas para financiar os seus próprios gastos. Os camaralistas, além de cuidarem dos negócios do Estado, também procuravam desenvolver métodos e políticas visando ao crescimento populacional, da produção e melhoria das condições de vida das respectivas sociedades. (Procopiuck, 2013).

As referências a escritos alemães sobre políticas e Administração Pública são fartas na Espanha, França, Rússia, Inglaterra entre os séculos XVI e XIV. Na Administração Pública germânica estão inclusive referenciais utilizados por Woodrow Wilson, em seu clássico artigo de 1887, quando defendeu a necessidade de desenvolvimento da Administração Pública nos Estados Unidos.

A grande diferença da perspectiva alemã para o desenvolvimento teórico da Administração Pública está no fato de seu nascimento ter ocorrido na própria dinâmica da formação do Estado durante os quatro séculos que antecederam a Administração Científica aplicada a operações industriais nos Estados Unidos. (Wilson, 2002).

Antecipando-se aos princípios científicos da Administração de Fredrick Winslow Taylor, de 1911, Woodrow Wilson, em 1887, já defendia, uma Administração Científica do governo. Os administradores públicos, de acordo com

Wilson, precisavam, inicialmente entender o que o governo poderia fazer corretamente e com sucesso e, em segundo lugar, como poderiam fazê-lo com a máxima eficiência e menores gastos de dinheiro e de esforços.

Reconhecendo que modelos de governo eficiente não seriam encontrados internamente nos Estados Unidos, Wilson defendia que os administradores públicos da América deveriam olhar para além das próprias fronteiras para tomar emprestadas formas e práticas de governo empregadas por Estados europeus. (Wilson, 2002).

O estudo das ciências camarais, já era uma disciplina administrativa científica utilizada para capacitar, o governo para administrar o patrimônio estatal. Eram os primeiros passos da ciência e da arte da administração.

Neste sentido a Administração Pública como instrumento de planejamento e concepção de amplas políticas públicas poderia ser utilizado para aprofundar a sua compreensão como instrumento de ação do Estado, tomando como base o seu desenvolvimento a partir do camaralismo alemão.

1.4 Indícios do Camaralismo na Administração Pública Contemporânea

De modo geral, os camaralistas se preocuparam com grandes temas relacionados à intervenção governamental tanto nas esferas sociais como nas esferas econômicas. Para eles os mecanismos de mercado não prevaleciam ou levavam a um equilíbrio econômico geral. Havia, pois, garantia de funcionamento das relações econômicas e sociais a partir de regras e de estruturas regulatórias.

Desde o século XVI, começaram a ser desenvolvidos os primeiros fundamentos de uma teoria da burocracia a partir dos escritos dos primeiros camaralistas. A característica mais importante deste novo corpo teórico foi a tentativa de atribuir ao príncipe a autoridade teórica total sobre a vida dos indivíduos integrantes do Estado.

O camaralismo foi um movimento científico em que a doutrina estatal e as ciências administrativas foram integradas para buscar soluções para os problemas práticos da economia social germânica. Neste contexto estão as origens das modernas tentativas de desenvolver uma ciência da Administração Pública. Como isso, houve a transformação de uma gestão peculiar de grandes propriedades

germânicas para uma gestão sustentada por princípios de uma composição cívica, (Procopiuck, 2013).

Nesta concepção o processo de desenvolvimento do camaralismo histórico, (governo e sociedade) preponderou, no pensamento da: economia política; Estado do Bem-estar, com base na doutrina do direito natural; e o camaralismo filosófico.

O camaralismo filosófico permitiu que se iniciasse o desenvolvimento da Administração como ciência. Como teoria, concebeu a valorização de interesses coletivos, com a defesa de interesses individuais, de governantes ou do cidadão, na condução da coisa pública. Assim os estudos em Administração Pública continuaram sistematicamente durante os séculos XVIII e XIX, com a implantação de cursos de Ciência da Administração na Universidade de Upsala, na Suécia. Na Espanha, a Ciência da Administração passou a ser ensinada em cursos de curta duração em 1842, na cidade de Granada; e em 1843 foi instituída a cadeira de Administração Pública na Universidade de Madrid, (Procopiuck,2013).

Posteriormente, a Administração Pública alemã contou com aportes de Lorenz von Stein (1815- 1890), instituído desde o século XVI, em 1870 já havia uma expressiva capitalização de conhecimentos referentes à Administração Pública, o que permitia a von Stein afirmar que, fez surgir o sistema das ciências camaras, que derivaram o estudo teórico da ciência da administração. (Procopiuck, 2013).

Portanto na sua história, a Administração, em diferentes espaços e sob diferentes regimes, vem, acumulando conhecimentos e se consolidando. Demonstrando assim que, nos anos do absolutismo, serviu para formar funcionários fieis ao Regime Absolutista. Na sequência, com a instituição do Estado de Direito, a Ciência da Administração se diferenciou substancialmente para responder as demandas dos cidadãos.

Neste sentido, o camaralismo, mesmo de modo incipiente, pode oferecer pontos de partida para a visão dos problemas de Administração Pública de modo mais integrado e efetivo, na busca de demandas da sociedade por melhores condições de bem-estar.

Por fim, é importante frisar que a Administração Pública teve sua evolução na história de muitos pensadores e, posteriormente pela Administração Geral desmistificando o pressuposto que a Administração teve origem nos Estados Unidos. Para tanto, a Administração deixa de ser vista como base teórica apenas

norte-americana e passa assim a ser colocada numa perspectiva evolutiva de princípios desenvolvidos nos séculos anteriores na Europa.

Relevante ainda considerar que a origem da Administração Pública e sua evolução estiveram vinculadas as Ciências Políticas, e que as soluções implementadas da administração na Gestão Pública não eram exclusivamente das organizações privadas e sim de um contexto maior a partir da história de outras nações.

1.5 A evolução da administração pública no Brasil

Para entender o significado histórico Estado na sociedade brasileira, e a resistência cultural profundamente enraizada à reforma de suas estruturas, é oportuno rememorar algumas características da herança colonial do Brasil e de sua cultura política patrimonialista.

Difícil resumir em poucas linhas a herança cultural colonial de um país, mas, alguns de seus padrões e questões serão discutidas em perspectiva histórica.

É versado que Portugal passou por duas grandes transformações que originaram uma nova era ao mundo: a Revolução Industrial e o Iluminismo. Tais mudanças, contribuíram para aprazar a existência de uma estrutura de poder baseada: a) no poder absolutista de uma monarquia que se mantinha através do monopólio que possuía sobre o comércio; e b) em um enorme aparelho estatal ocupado por uma classe economicamente improdutiva, formada por uma antiga nobreza de espada, que, uma vez terminadas as guerras contra os mouros e a Espanha, não sabia o que fazer com suas armas. A descoberta de novas rotas marítimas para a exploração e conquista de novos territórios, sob o controle direto em nome da Coroa, tornavam-se uma das principais fontes da receita estatal portuguesa. (Martins, 1997).

Essa estrutura de poder, sua mentalidade e sua burocracia foram totalmente transplantadas para o Brasil, que era uma colônia de exploração. A ocupação extensiva das terras e as primeiras atividades econômicas (madeira, ouro e pedras preciosas), estavam submetidas à concessão do Estado e eram atribuídas a uma clientela restrita. Também foi assim, com respeito ao primeiro empreendimento realmente capitalista (a produção de cana-de-açúcar) no Brasil: os engenhos de açúcar dependiam de licença do Estado, e a comercialização do produto na Europa

foi mantida como privilégio da Coroa. Para fazer desempenhar essas regras, fazia-se necessária uma ampla burocracia. (Martins, 1997).

Esses modelos se mantiveram por mais três séculos. A independência não resultou de uma guerra de independência, mas foi outorgada por um príncipe português, que se tornou o primeiro imperador do Brasil.

Após a independência, essa herança colonial fez surgir um conjunto de estruturas oligárquicas de poder espalhadas pelo País. Algumas delas organizaram-se como sistemas fechados, baseadas nos latifúndios improdutivos, na escravidão e na regra senhorial que foi temperada pela administração política de favores aos clientes locais. Até as primeiras décadas do século 20, a acumulação capitalista e as atividades de exportação (tais como o café), eram extremamente dependentes da manipulação da taxa de câmbio pelo Estado, com o objetivo de compensar os movimentos do preço dos produtos agrícolas no mercado internacional. Por outro lado, o progresso das iniciativas manufatureiras no sul do Brasil era ainda mais dependente das tarifas protecionistas do Estado, como, mais tarde, o foi a industrialização por substituição de importações. (Martins, 1997).

Outros países passaram por situações semelhantes. A proteção de indústrias nascentes da competição internacional. O que torna a experiência brasileira diferente são basicamente duas coisas. Em primeiro lugar, a autonomia adquirida pelo Estado, como parte da herança histórica e como uma condição funcional para transformar regiões diferentes do ponto de vista socioeconômico em uma nação; em segundo lugar, a disputa pelo Estado e pelos favores de sua burocracia à qual foram levados os interesses heterogêneos e não-hegemônicos.

Nesta análise da herança colonial, evidencia-se algumas características inscritas na tradição brasileira, entre elas, o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia. Alguns desses traços se tornaram enraizados na cultura da política brasileira e, sobreviveram às mudanças que o País atravessou nos últimos 50 anos. Talvez seja por isso que a política parece sempre estar em descompasso com as transformações econômicas e sociais.

A modernização das estruturas do governo federal e a profissionalização dos quadros da administração pública tornaram-se questões importantes somente nos meados dos anos 30, na onda de centralização e convergências reformistas trazidas

pela Revolução de 1930. Mas foi durante a ditadura Vargas (1937-1945), que a reforma do Estado foi realmente iniciada e implementada. (Martins, 1997).

Até o final da década de 30, além dos militares que seguem os seus próprios princípios de organização, somente dois órgãos do governo federal (o Itamaraty e o Banco do Brasil) eram bem-estruturados, tinham instituído normas para ingresso no serviço público, tinham criado planos de carreira, regras para promoção baseadas no mérito, e tinham alimentado uma burocracia profissional com um ethos de serviço público.

Relembra a história do país que a elite burocrática, agrupada aos militares e movida por uma ideia de construção nacional, concebeu e implementou, na década de 30, três intervenções estatais na economia, dirigidas para o desenvolvimento: a nacionalização dos recursos minerais (1934), a nacionalização de jazidas de petróleo (1938) e a construção da primeira siderúrgica contemporânea (estatal) no Brasil (1939-41). A nacionalização preventiva do petróleo cujas reservas ainda não haviam sido descobertas, salienta o fato de que a elite burocrática foi capaz de desenvolver e implementar uma estratégia nacional de longo prazo, baseada na percepção de que a forte regulamentação estatal e a sua intervenção direta na economia eram essenciais para industrializar o País através da substituição de importações. (Martins, 1997).

Em 1933, Vargas encarregou o embaixador Maurício Nabuco, de estudar a reforma da administração pública. Três diretrizes principais foram sugeridas e apoiadas por Vargas, inspiradas no serviço público britânico: critérios profissionais para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito. Um novo órgão, o Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp) foi criado e encarregado, durante a ditadura Vargas, chamado, Estado Novo, com a missão de implementar essas diretrizes, de supervisionar a administração pública, formar os recursos humanos para os altos escalões do serviço público, definir escalas de salários para o setor público, e fixar o orçamento nacional. Entretanto, pressões populistas, clientelistas restringiriam o intento dessa ambiciosa reforma. (Martins, 1997).

A queda da ditadura Vargas e a democratização do Brasil em 1945 não ajudaram muito a modernizar a administração pública como um todo. Se, de um lado, foram estabelecidos métodos mais claros para tornar a administração pública

responsável perante o Congresso, esse mesmo instrumento foi usado pelos partidos políticos para ampliar suas práticas clientelistas profundamente enraizadas.

A prática deste comportamento provocou afrouxamento nas regras para ingresso no serviço público, tornando inevitável a degradação da remuneração de seus quadros, em razão do aumento e à baixa qualificação dos servidores da administração pública. Estas características tornaram-se vultosa na burocracia do Brasil.

Durante as duas décadas que se seguiram, essas características tornaram-se, a regra. Os altos escalões da burocracia e a administração das grandes empresas estatais (criadas durante o segundo governo de Vargas, no início dos anos 50) foram mantidos, também como regra geral, relativamente livres das investidas clientelistas, e tiveram sucesso na melhoria das práticas de administração pública e na preservação do ethos do servidor público.

Em resumo, uma variante estrutural do Estado Cartorial no Brasil tornou difícil a modernização da maior parte da administração pública, e transformou as poucas tentativas de reformas em fracassos. O Dasp permaneceu a existir, mas, foi transformado num órgão superado de controle, destinado a fixar procedimentos burocráticos e a regular escalas de salários. Quando se exigiram habilidades técnicas mais sofisticadas para resolver novos problemas societários ou para estimular o desenvolvimento econômico, eram criados novos órgãos públicos ou forças-tarefa específicas. (Martins, 1997).

O Estado desenvolvimentista dos anos Kubitschek (1955-60) foi a verdadeira imagem dessas desconformidades: ele proveu o governo de uma equipe competente de servidores públicos capazes de projetar e implementar metas ousadas de desenvolvimento; e, ao mesmo tempo, os serviços públicos a cargo da burocracia do dia-a-dia continuaram a apresentar padrões muito baixos. (Hochman, 2009).

A mudança do governo federal do Rio de Janeiro para a nova capital Brasília causou quatro consequências aos órgãos do governo: foram divididos, as comunicações dentro do serviço público, foram interrompidas, a moradia para a burocracia absorveu investimentos consideráveis, e um pacote de salários compensatórios e de benefícios adicionais teve de ser oferecido para estimular os servidores a mudarem-se para lá. De fato, Brasília adicionou mais uma camada à administração pública. (Martins, 1997).

A tentativa praticada na década de 30 e nos meados da década de 40 para modernizar a administração e formar em todos os níveis do aparelho estatal algo semelhante a burocracia weberiana foi parcialmente deturpada e abandonada pela cultura política clientelista. Desta intenção resultaram consequências políticas mutuamente relacionadas, tanto com deferência à natureza do relacionamento entre Estado e sociedade como no que se refere à governabilidade.

Assim o pessoal não-qualificado que compunha objeto dessas práticas clientelistas e que era designado a fornecer os serviços públicos de atendimento à população, foram se desmantelando. Então a pequena corrupção, tornou-se regra geral e fez surgir uma profissão única e próspera: a do despachante, aquele que conhece os crivos da burocracia e é capaz de facilitar as coisas para os demandantes de bens e serviços públicos.

Por outro lado, o uso claro do Estado para garantir o acesso a empregos e a outros benefícios, tornou-se um bem político, quase todos os partidos políticos tornaram-se cada vez mais dependentes do Estado. Em essência, a responsabilidade dos partidos políticos para com seus eleitores vinha da sua capacidade de dar-lhes acesso a emprego no Estado e/ou de manejar recursos públicos do seu interesse pessoal ou corporativo, em lugar de unir e transformar demandas sociais em políticas públicas orientadas para reformas, (Martins, 1997).

Neste período, os altos escalões da burocracia enfrentaram duas limitações: um Dasp petrificado, com normas burocráticas e hierarquia de salários para os grupos do governo federal dos altos escalões, como conflitantes com a sua capacidade criativa e suas qualificações profissionais; mudanças recorrentes na harmonia político-administrativo. Em razão de que, cada nova administração ao assumir suas funções recrutava uma nova equipe e redefinia o panorama institucional do aparelho de tomada de decisão, às vezes por bons motivos e com resultados renovadores, mas muitas vezes sem sentido e com resultados negativos sobre a estabilidade da organização interna do Estado e sobre o conhecimento das suas operações.

Esses altos escalões da burocracia do governo federal desenvolveram estratégias defensivas: criando órgãos semi-independentes da administração indireta, tornando-se insubstituíveis nos órgãos governamentais, sustentavam o privilégio exclusivo da competência e da informação nas áreas sob sua jurisdição.

Essas características foram intensas durante o regime militar (1964-1985), e adquirirão novas características sob os três governos civis que o sucederam. A partir do início dos anos 80, uma nova variante foi acrescida ao processo de deterioração da administração pública: a crise fiscal do Estado. (Martins, 1997).

1.6 O Estado sob o Regime Militar

Os dois primeiros governos do regime militar cresceram consideravelmente as receitas do Estado (um crescimento de 80% entre 1965 e 1971, correspondente a 1% de um PIB em crescimento). Reduziram em 6,5%, os gastos com o pessoal civil da administração direta, no mesmo período. Com migração do pessoal da administração direta para o setor paraestatal. (Martins, 1997).

Não obstante o regime, em 1967 executou arrojada reforma das estruturas do Estado e dos procedimentos burocráticos, através do decreto-lei nº: 200 de (1967), implementando tal reforma sem submetê-la ao Congresso.

A filosofia deste decreto-lei nº: 200 de (1967), defendia dupla finalidade: diretrizes normativas centralizadas no governo federal, através da instituição de um plano geral de governo, como planos setoriais plurianuais, novas normas para as alocações orçamentárias, programação de despesas de médio prazo com objetivo de introduzir previsibilidade (decreto-lei nº 200 de 1967, art. 7); a segunda foi diversificar a natureza dos órgãos estatais (autarquias, empresas públicas, fundações, etc.) para a descentralização funcional do aparelho do Estado, mediante delegação de autoridade a esses órgãos da administração indireta para a execução de muitas funções e metas do governo. Tal reforma (concebida pelo ministro Hélio Beltrão) de modernização e da divisão de trabalho entre agências e estruturas do Estado.

A criação de empresas públicas controladas pelo Estado, com tratamentos jurídicos diferenciados gerou uma enorme expansão desses níveis da administração pública. Em razão de que estas empresas, foram estimuladas a adotar atitude mais empresariais, suas administrações se sentiram à vontade para expandir suas atividades e criar tantas subsidiárias quantas quisessem.

Entre as empresas criadas pelo decreto-lei nº 200 de (1967), destaca-se: a) empresas públicas de serviços públicos básicos (urbanização, eletricidade, água); b) empresas para desenvolver setores estratégicos (aço, mineração, material bélico,

serviços de informática, etc.); c) empresas que eram monopólios do Estado desde a década de 50 (petróleo, telecomunicações, geração de energia elétrica, transportes). E as empresas privadas que estavam à beira da falência, endividadas com o Estado, pois estas por sua vez ameaçavam a estabilidade do mercado caso viessem a falir, foram então centralizadas pelo Estado e abancadas sob a administração das burocracias de bancos públicos para serem recuperadas.

Foram criadas holding, e novas subsidiárias, com negócios mais lucrativos, com práticas e padrões peculiares da empresa privada. Estas por sua vez seguidas de regras especiais para recrutamento de pessoal qualificado; faixas salariais, fundos de pensão e benefícios adicionais foram estabelecidos; foram iniciadas atividades em outros países. Na década de 70, a Petrobrás, tinha participação em 35 outras empresas; possuía uma refinaria na Itália, tinha criado uma trading company internacional e estava realizando prospecção de petróleo em outros países. (Martins, 1997).

No caso brasileiro, a expansão dessas empresas foi legitimizada, pelo fato de que algumas das empresas que o Estado continha a maioria acionária, tornaram-se blue chips no mercado de ações especulativo. Acresce que era estratégia econômica do governo daquela época para impulsionar o setor público e seus investimentos. É relevante lembrar que em meados da década de 70 a poupança do setor público representava um terço da poupança interna do Brasil, e era um componente importante da capacidade total de investimento do País. (Martins, 1997).

Nesta concepção, a fraca institucionalização por parte do decreto-lei nº: 200 de (1967), trouxe um número admissível de consequências negativas para a organização interna do Estado. Tais consequências se resumiram em dois pontos.

O primeiro, relacionamento incompatível, entre esferas direta e indireta da administração pública. Entre elas a ausência de regras institucionais claras, exemplo disso, os contratos de gestão com europeus, para regulamentar os vínculos entre o Poder Executivo do governo e a administração do setor paraestatal e das empresas controladas pelo Estado, que gerava tensão permanente nesse relacionamento.

Essas empresas eram ineficientes na administração pública, porém no intuito de permanecerem assim para poder estabelecer seus próprios objetivos de longo prazo, ou seja, para preservar seus privilégios corporativos dentro das estruturas do Estado. Foi quando o então, ministro Delfim Netto decidiu eleger uma política de

crescimento com endividamento externo, ele conseguiu forçar as principais empresas controladas pelo Estado a irem ao euro Market, que lhes abriu as comportas dos petrodólares. Não houve supervisão governamental sobre as taxas de juro e os spreads individualmente negociados por essas empresas, e isso tornou-se uma fonte moderna de corrupção. Essas empresas estatais do setor produtivo apanharam densas dívidas para atender às necessidades do governo e não as suas próprias. Neste mesmo interim, como parte de uma política anti-inflacionária, foi imposto o congelamento de tarifas e a redução dos preços reais de bens e serviços produzidos pelas empresas estatais, (Martins, 1997).

Para fazer frente a essa política, mesmo aquelas empresas que não haviam sido levadas pelo governo a assumir empréstimos externos, viram-se forçadas a realiza-los para atender suas próprias necessidades. Em empresas estatais menos produtivas, isso resultou em endividamento excessivo, o que causou uma crescente coação sobre o governo para subsidiá-las.

Quando as taxas de juros internacionais explodiram ao final da década de 70 e foi realizada a maxidesvalorização do Cruzeiro, o serviço da dívida tornou-se uma carga ainda mais pesada para essas empresas, Werneck (2005), mostra que as despesas financeiras, que em 1980 representavam 6,8% de suas despesas correntes agregadas, cinco anos mais tarde haviam aumentado para 19,1%. Mesmo as grandes holdings do aço (Siderbrás), da energia elétrica (Eletrobrás) e do petróleo (Petrobrás) atravessaram uma situação financeira desconfortável. Na segunda metade da década de 80, o governo federal foi forçado a aumentar os subsídios. As transferências de capital para as empresas estatais, que no período 1980-85 representavam uma média de 0,78% do PIB, alcançaram 1,65% do PIB no período de 1986-1988.

Em função destes fatos é que ocorreram as práticas corporativistas que os administradores dessas empresas começaram a desenvolver. Abonados em se apropriarem de benefícios, como, aumentos de salários, enormes contribuições aos seus fundos de pensão e uma parcela crescente dos resultados das empresas. Ficou evidenciado que nessa época a remuneração das principais empresas estatais cresceu consideravelmente. Embora o número de seus servidores tenha decrescido na década de 70 (de 14,8% para 10,2% do número de empregados, exemplo da indústria) os salários aumentaram de 1,82% para 2,5% do PIB entre 1970 e 1980, (Haddad,1997). Mostrando que a remuneração nessas empresas ultrapassou

aqueles praticados em empresas privadas nos mesmos setores, em contraste com os salários decrescentes na administração direta.

O segundo ponto, foi sobre o modo de expansão da administração indireta, sendo a crescente desigualdade entre a maioria dos órgãos do Poder Executivo, em termos de hierarquia de salários, capacidade de tomar decisões, capacitação dos recursos humanos, e da capacidade em implementar políticas ou produzir bens. A distância entre as duas esferas do aparelho estatal obteve um aumento considerável, enquanto o setor paraestatal evoluiu, a prestação dos serviços públicos básicos à população, tais como saúde, educação, assistência social e segurança pública, que estavam a cargo da administração direta, continuaram a deteriorar. (Martins, 1997).

No caso brasileiro, essa disposição causou uma fratura vertical dentro do aparelho estatal. Por exemplo, a negociação de políticas públicas articuladas entre ministros de Estado e presidentes de empresas estatais tornou-se uma tarefa tediosa e muitas vezes impossível.

A obstrução, pelo regime, dos canais institucionais de representação de interesses, com a autonomia adquirida por alguns órgãos governamentais, fez aparecer novas formas de relacionamento entre a burocracia pública e os interesses privados. Grupos de interesses singulares, empreiteiras de obras públicas, e outros, começaram a estabelecer privilégios com setores da administração direta, ou com empresas estatais.

Em decorrência deste comportamento, a ausência de transparência, falta de supervisão por parte da sociedade e a intermediação política foram extinguidas pelo regime, fez surgir um tráfego incontrolável entre os interesses públicos e privados, indo além dos limites das práticas convencionais de lobby, e acordando os fundamentos da corrupção generalizada nos altos escalões do Estado, (Martins, 1997).

Apesar de todos esses acontecimentos, é sucinto dizer que durante o regime militar, algumas ilhas de dignidade foram criadas, e resistiram na administração direta e nas empresas públicas, nas autarquias ou nas fundações. Alguns desses órgãos melhoraram a habilitação de seu pessoal, estabeleceram planos de carreira, criaram estímulos à produtividade, forneceram fluxo de informações seguras para as decisões do governo, e, mantiveram vivo o ethos do servidor público. Entretanto, tornaram-se, alicerces da governabilidade, e a sua criação foi um subproduto

positivo da reforma administrativa executada em 1967. Essas foram as basilares disposições e questões geradas neste período.

1.7 Terceira reforma administrativa brasileira

Em termos de abrangências no contexto internacional, a terceira reforma administrativa brasileira começou a ganhar seus contornos a partir do “Consenso de Washington”, de 1989. Este, resultou da instituição de dez regras básicas, estabelecidas por economistas em novembro de 1989, que passaram a ajustar a política oficial do Fundo Monetário Internacional a partir de 1990. As normas passaram a constituir uma pauta no neoliberalismo para que as nações passassem a gerar reequilíbrios no desempenho do Estado.

Em particular no caso brasileiro, incorporando as influências ao processo de democratização, a reforma da Administração Pública passou a ser pautada pelo modelo desenvolvido na Inglaterra, iniciado em 1979 com a eleição de um governo conservador. A reforma inglesa representou resposta ao relatório do Comitê Fulton, de 1968. O diagnóstico mencionava um serviço público inglês caracterizado pela baixa qualificação profissional e pela falta de domínio da Administração Pública para obtenção de resultados consistentes na gestão de políticas públicas. (Procopiuck, 2013).

Era portanto, necessária a redefinição do perfil de atuação do aparelho administrativo estatal para obtenção de maiores níveis de eficiência das funções desempenhadas por departamentos para tornar mais efetivas as políticas públicas.

Começava em meados da década de 1970, evidências da forte mobilização da sociedade em relação à condução de políticas públicas em razão da forte centralização das políticas públicas sob controle das estruturas burocráticas estatais e o surgimento de perspectivas de redemocratização do país. Tal contexto levaram segmentos da sociedade a se organizarem para defender seus interesses. “Especialmente nos grandes centros do país, essas novas práticas como forma de fazer política, a partir de um número significativo de associações comunitárias e da sua forma na relação com o Estado”. (Procopiuck, 2013).

Neste sentido a sociedade civil organizada, passou a reivindicar maiores espaços para defender seus interesses, surgindo assim, uma “sociedade civil independente e democrática.

A partir da década de 1980, começou a ser defendida sociopoliticamente uma nova noção na relação Estado-Sociedade. As ações estatais deveriam ser respaldadas no aumento da participação social. (Procopiuck, 2013).

Com isso, a descentralização passou a ser vista como uma resposta à deficiência do regime autoritário e como uma condição para o aprofundamento da democracia, trazendo como consequência redefinições das funções do governo federal e impondo novas funções para os governos. Na busca de novas formas de organização própria, com maior autonomia e com menor controle do Estado, (Procopiuck, 2013).

Estas novas formas organizativas como meios de articulação entre o Estado, o mercado e a comunidade vem demonstrar que a consciência e a participação estavam se processando no âmbito das políticas e dos direitos sociais, na construção da democracia num espaço não estatal com vistas a influenciar na elaboração das políticas públicas.

Nesse contexto é que, no Brasil, desde os anos 1980, há “a emergência de formas democráticas de ação coletiva” com a expansão de redes entre movimentos sociais associadas ao processo de democratização e viabilizadas pelo desenvolvimento de tecnologias de informação.

Dentro do processo de redefinição das diretrizes institucionais do Estado brasileiro, a agenda das reformas iniciadas em 1985 foi estruturada com fundamentos em diagnósticos construídos a partir de meados dos anos 1970, que espelhavam um modelo de elaboração de políticas públicas típico do autoritarismo burocrático que teria dado origem à chamada “dívida social”, (Procopiuck, 2013).

A “dívida social” era resultante da burocracia excessiva, do processo de tomada de decisão centralizado, do Estado a interesses setoriais e da lógica da exclusão incidente sobre os processos de formulação de políticas públicas. O diagnóstico resultou de um esforço coletivo e se constituiu em um dos frutos de anos da crítica, produzido, por círculos de oposição, elites profissionais e intelectuais.

Como forma de reação a tal cenário, a nova agenda priorizaria a redistribuição de riquezas, buscando superar a pobreza por meio da combinação de política macroeconômica e medidas emergenciais. Mas a falta de participação e de “transparência” na formulação de políticas acabou sendo responsável por um viés estrutural em favor de grupos da classe média, e também pela captura por grupos empresariais dos ramos de provisão e alocação de recursos na forma de

mercadorias e serviços as comunidades. As gigantescas burocracias foram vistas como atuando com ineficiência na condução dos interesses organizacionais e na aplicação de recursos públicos, (Procopiuck, 2013).

Diante desse quadro, a descentralização e a ampliação da participação foram propostas para superar esses problemas, e balizaram os trabalhos de elaboração da Constituição de 1988.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 importantes modificações nas práticas das políticas públicas e na compreensão do papel das ações sociais e coletivas foram inseridas na realidade político-administrativa brasileira.

No art. 29, XII, a nova Constituição exigiu que as Leis Orgânicas municipais, dentre outros preceitos, buscassem “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, abrindo também, no inciso XIII, a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou dos bairros. (Constituição Federal, 1988).

Novamente, o art. 204, II, reforça a necessidade de “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Diante disso, fica manifesta a procura de aproximação das ações do poder público as demandas por aumento da participação social. (Constituição Federal, 1988).

Além dessas possibilidades, a Constituição de 1988 instituiu conselhos gestores em áreas de políticas como: saúde (art. 198, III), previdência social (art. 202, § 6º, assistência social (art. 204, II), educação (art. 206, VI) e criança e adolescente (art. 227, § 1º). A nova Constituição, culminou expressar as aspirações da Nova República (1985- 1990).

Dentre outros, a Nova Carta originou inovações institucionais como mecanismos de participação em vários níveis de governo; restaurou a primazia do legislativo em áreas dominadas pelo executivo, como na elaboração do orçamento; fixou direitos sociais; e incumbiu aos governos locais um papel-chave para implementar mecanismo de governança democrática no país.

Em síntese, nos anos 1980 e 1990, as propostas, além de descentralização e participação, observavam a necessidade de afirmação de prioridades de ação; a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado, envolvendo a participação de ONGs, da comunidade organizada e do setor privado

na provisão de serviços públicos; e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de máxima agilidade, eficiência e efetividade.

1.8 Administração Pública Gerencial

Nessa perspectiva a reforma gerencial da Administração Pública brasileira começada em 1995 começou por redefinir alguns pontos da Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que se apoiou em princípios da administração burocrática para estruturação do arranjo do aparelho do Estado, deliberou que os sistemas de controle deveriam se concentrar em resultados. Com isso, foram mantidos princípios burocráticos fundamentais, como admissão por critério de mérito, um sistema estruturado e universal de remuneração, carreiras, avaliação de desempenho, e treinamento sistemático. Redirecionar a função do Estado, permitindo as atividades produtivas para a iniciativa privada.

Considerado o reposicionamento do Estado frente à sociedade, a reforma, caracterizada como social-liberal por Bresser Pereira (1995), buscou defender os direitos que cada cidadão possui, de que o patrimônio público seja utilizado de forma pública, defendia que esta caracterização da política e reforma do Estado como social-liberal séria, “porque acreditava no mercado como alocador de recursos e que limita a ação do Estado as áreas em que o mercado está ausente.

A referida proposta de reforma buscou definir a atuação da Administração Pública, bem como o aspecto de atuação do Estado. O aparelho do Estado é constituído pelo governo, cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. E o Estado, como sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território, com o poder de legislar e tributar a população. Nessa linha, o papel do Estado passaria por inadiáveis medidas, como: a) ajustamento fiscal duradouro; b) reformas econômicas orientadas para o mercado, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantiriam a concorrência interna e condições para o enfrentamento da competição internacional; c) a reforma da previdência social; d) a inovação dos instrumentos de política social, promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e) a reforma do Estado, com vistas a aumentar capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas, (Procopiuck, 2013).

Com a reforma foi iniciado o processo de divulgação e incentivo à constituição de organizações híbridas de propriedade pública não estatal, submetidas ao controle social, para ocupar o espaço compreendido entre o Estado e a sociedade para prestação de serviços sociais e competitivos. Em síntese, a proposta da Reforma do Estado de 1995 buscou contemplar quatro processos básicos: a delimitação das funções e a redução do tamanho do Estado; menos interferência do Estado; aumento capacidade decisória do governo; e o aumento da governabilidade.

Nessa nova expectativa de condução das atividades estatais, apostou-se no controle social realizado por meio de comissões de cidadãos para avaliação da qualidade de serviços, a partir dos anos 1990 foi ampliado o campo de atuação aos governos municipais e estaduais, através dos conselhos de gestão, grupos de planejamento como sistemas ativos para uma boa gestão pública.

Na esfera nacional, foi publicada a Lei nº 9.790 em (1999), denominada Lei do Terceiro Setor, esta por sua vez, trouxe, a partir do art. 9º, a instituição do Termo de Parceria um instrumento passível de ser firmado entre o poder público e as entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público com a finalidade na formação de vínculo de cooperação entre as partes, no fomento, e execução de atividades de mérito público.

Também ocorreu, a criação de aproximadamente 2.000 municípios depois de 1988 representando as forças que levaram à fragmentação institucional do arcabouço do Estado. Houve com isso, um aumento nos custos de custeamento da máquina administrativa e desordem setorial de políticas públicas, gerando, ineficiências, (Procopiuck, 2013). Um ponto positivo desse processo de descentralização para a esfera local foi a instituição e ampliação da atuação dos conselhos como espaços públicos (não estatais), sinalizando a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública.

Na construção de arranjos institucionais, observa-se uma disposição de inclusão de novos atores na formulação e implementação de políticas públicas no nível local. Esses arranjos passam a contar com participação da comunidade organizada, organizações não governamentais e setor privado empresarial. O aumento das atividades associativas propiciou, a distribuição mais equitativa de serviços do governo, e o fortalecimento da cidadania e da democracia no Brasil.

Diante ao contexto histórico, a pesquisa visa desenvolver o estudo dos princípios Constitucionais da administração pública, em especial ao artigo 37 e seu cumprimento por parte dos Gestores Públicos Municipais.

CAPITULO 2

MARCO TEORICO E CONCEITUAL

A base teórica tem como missão servir de fundamentação para a compreensão do trabalho, sendo a referência principal para o melhor entendimento do estudo. Para atingir esse objetivo, buscou-se dividir este capítulo de maneira didática e estruturada, indo além do conhecimento geral, passando também pelo

específico, desenvolvendo conceitos relevantes para a interpretação do problema do estudo, seus objetivos e hipóteses levantadas.

Essa teoria concentra-se em conceitos disciplinares relacionados a administração pública e seus agentes, bem como nas subáreas abrangidas por ela. Nesta tese, são delimitadas áreas de estudos conectadas a gestão pública, as quais estão incorporadas teoricamente nesse capítulo, como: a divisão da administração pública, princípios da administração pública, o direito administrativo, as leis aplicadas aos municípios, entre outros tópicos conceituais pertinentes a temática de estudo abordada.

2.1 Administração Pública na perspectiva constitucional

A Administração Pública, na perspectiva constitucional, é a atividade real e contígua que o Estado realiza a fim de alcançar os interesses coletivos. A Constituição da República Federativa do Brasil vigia os princípios que norteiam a Administração Pública, com a finalidade de citar normas ativas ao agente público, devendo respeitá-las, mesmo quando se trate de atos discricionários, conhecidos por sua flexibilidade na forma de conveniência e oportunidade.

Assim, a Constituição Federal norteia a Administração Pública de maneira que ela seja legal, moral, impessoal, pública, eficaz e atinja a finalidade com vistas ao interesse público. Essas recomendações estão delineadas, em especial, nos (arts. 1º, 3º e 37º da Constituição Federal, 1988).

Se faz oportuno no estudo, menção ao que representa a República Federativa do Brasil, conforme definido no (art. 1º da Constituição Federal de 1988).

É formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e o Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – A soberania;
- II – A cidadania;
- III – A dignidade da pessoa humana;
- IV – Os valores do trabalho e da livre iniciativa;
- V – O pluralismo político.

Em seguida, no seu art. 3º, institui que são objetivos fundamentais da República edificar uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento

nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos.

A Constituição Federal de (1988), em relação à Administração Pública, no art. 37 define que “A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Fica evidenciado, assim, que a função da Administração Pública é atender, sem discriminação, as pessoas que habitam um país ou quaisquer de suas subdivisões.

É necessário observar que a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal são Entidades Estatais de Direito Público, com poderes políticos e administrativos. Deve-se entender “Entidade” como a pessoa jurídica ou privada; Entidades Estatais, pessoas jurídicas de Direito Público; Entidades Autárquicas, pessoas jurídicas de Direito Público e Natureza Administrativa, criadas por lei específica para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. Funcionam nos termos de suas próprias leis e regulamento próprio, podendo desenvolver atividades econômicas, educacionais e previdenciárias.

Neste sentido é imprescindível a compreensão do que significa Administração Pública, o termo administração é definido como “o ato, processo de administrar; o ato de gerir, governar interesses públicos” (Houaiss, 2001, p. 86). O adjetivo público indica algo “pertencente a um povo; pertencente ao governo de um país, estado, cidade; que pertence a todos; sem caráter secreto; transparente” (Houaiss, 2001, p. 2330). Enquanto o adjetivo público tem origem no século XIII, o substantivo administração surge no século XIV.

A Administração Pública é a adição de todo o aparelhamento do Estado, concebida para realizar os serviços públicos, mirando à satisfação ao bem comum da população. Assim, administrar é gerir, por meio da prestação e execução, os serviços públicos.

O aparelho de Estado, da Administração Pública, deve ser percebido como a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário; e três níveis: União, Estados e Municípios. O aparelho do Estado é constituído pelo governo, composta por dirigente nos três poderes, por um conjunto de funcionários e pela força militar. Deve-se destacar que as prerrogativas dadas pela Constituição Federal de 1988 ao Ministério Público tornaram aquela instituição praticamente um “quarto poder”.

Para Matias-Pereira (2016, p. 10), a expressão Administração Pública, é todo o sistema de governo, o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam: (a) como se difunde e se desempenha a autoridade política; (b) como se atendem aos interesses públicos. Isto posto, 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 das tarefas de “interesse público” comum a coletividade.

2.2 Divisão da Administração Pública

2.2.1 Administração Direta

Estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; conjunto de unidades organizacionais que integram a estrutura administrativa de cada um dos poderes da União, dos Estados e dos Municípios. Expressão é utilizada para mencionar a forma de execução em que as ações são realizadas pelos órgãos públicos. Assim, uma obra ou serviço é executado por administração direta quando as atividades que produzem o resultado final são desempenhadas, no todo ou em grande parte, por entidades públicas. Embora a administração direta seja integrada também pelas unidades das estruturas dos poderes Legislativo e Judiciário, no seu emprego mais usual, a expressão designa apenas o conjunto de unidades que são subordinadas à Chefia do Poder Executivo. (Sanchez, 1997).

2.2.2 Administração Indireta

Conjunto de entidades públicas atribuído de personalidade jurídica própria, compreendendo: autarquias; empresas públicas; sociedades de economia mista; e fundações públicas, (Matias Pereira, 2016).

Em corroboração ao exposto anteriormente, se faz relevante o entendimento dos conceitos jurídicos que designam a natureza da atividade exercida pelos órgãos da administração direta e indireta.

A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, Entidades, Órgãos e Agentes, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, com flexibilidade nos processos, sem ferir os trâmites legais e ações administrativas. Esses princípios visam permitir às instituições e pessoas alcançarem seus objetivos, atendendo a todos com igualdade e respeitando a Constituição Federal.

A partir destas ponderações é oportuno explicitar a cada um dos princípios para melhor compreensão ao estudo e suas análises.

2.3 Princípios da Administração Pública

A base do regime jurídico administrativo encontra-se nos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Porém, se tem vários outros princípios que orientam a atividade administrativa.

Os princípios administrativos são os valores, as diretrizes, os mandamentos que orientam a elaboração das leis, direcionam a atuação da Administração Pública e condicionam a validade de todos os atos administrativos.

Estes por sua vez, estabelecem valores e diretrizes que orientam não só a aplicação como também a elaboração e interpretação das normas do ordenamento jurídico, permitindo que o sistema funcione de maneira harmoniosa, equilibrada e racional.

Os princípios podem ser *expressos*, quando estão previstos em uma norma jurídica de caráter geral; ou *implícitos*, quando não constam em uma norma jurídica, decorrendo, de outros princípios, da jurisprudência ou da doutrina.

Princípios expressos tem como referência a Constituição Federal (1988), em especial no artigo 37, previstos e aplicáveis para a administração pública direta e indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista – de qualquer dos Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com relação a menção a outros princípios toma-se como exemplo os da Lei 9.784/ (1999) (Lei do Processo Administrativo da Administração Pública Federal):

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Entre os princípios se destaca o da finalidade, o qual não se encontra previsto explicitamente na Constituição Federal (1988). Entretanto, decorre do princípio da impessoalidade. Assim, toda atuação administrativa deverá ter como finalidade, em sentido amplo, o interesse público e, em sentido estrito, a função específica desenvolvida pela norma. Essa é a aplicação do princípio da finalidade, que decorre de um princípio previsto expressamente na Constituição Federal (1988): o princípio da impessoalidade.

No segundo caso, se tem o exemplo do princípio da segurança jurídica, que possui apenas a sua aplicação prevista na Constituição Federal, conforme consta no inc. XXXVI, art. 5º, determinando que “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”. Assim, a Constituição Federal veda a aplicação retroativa de lei que tenha o poder de prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. É justamente essa a aplicação do princípio da segurança jurídica. No entanto, não consta no texto constitucional que a lei deve respeitar o princípio da segurança jurídica, cabendo à doutrina e à jurisprudência reconhecer a sua existência e designação.

Em conclusão, o princípio da supremacia do interesse público é um princípio geral de Direito, resultante de interpretação sistemática do ordenamento jurídico. Tal princípio significa a própria razão de ser da Administração, tipificando a lógica do ordenamento constitucional.

2.3.1 Princípio da Legalidade

Resulta no cumprimento rígido do administrador e de todos os agentes públicos com a lei, independente do cargo que ocupem. Está previsto no artigo 37 da Constituição Federal, sendo aplicável às administrações públicas direta e indireta, de todos os Poderes e todas as esferas de governo. Nasceu com o Estado de Direito, que impõe a atuação administrativa nos termos da lei. É o Estado que cria as leis, mas ao mesmo tempo deve submeter-se a elas.

De acordo com Di Pietro (2014), o princípio da legalidade constitui uma das garantias principais de respeito aos direitos individuais. Isso ocorre porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites de atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Este princípio apresenta dois significados diferentes o primeiro aplica-se aos administrados, às pessoas e às organizações em geral. Disposto no inciso II do artigo 5º da CF/88, o qual, *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*. Consequentemente, para os administrados, tudo o que não for proibido será permitido. No segundo sentido é extensivo à Administração, decorrente do (art. 37, *caput*, da CF/88), prescrevendo a atuação administrativa somente quando houver previsão legal. Isto posto, a Administração só poderá agir quando houver previsão legal.

Nesse contexto, a Administração deve se limitar aos ditames da lei, não podendo, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações. Para tanto, depende de prévia edição legal

Outro enfoque considerável do princípio da legalidade é que a Administração não deve seguir somente os atos normativos primários ou os diplomas normativos com força de lei. A execução administrativa também deve estar de acordo com os decretos regulamentares e outros atos normativos secundários, como as portarias e instruções normativas.

Corroborando com o princípio da legalidade, é oportuno destacar o *princípio da juridicidade*, o qual se impõe como uma ampliação do conceito de legalidade. Este princípio trata que, o administrador não se sujeita apenas à lei, mas a todo o ordenamento jurídico. Neste sentido, *a discricionariedade administrativa fica mais reduzida*, uma vez que o agente público se sujeita às leis, aos regulamentos, aos princípios e a todos os demais componentes de nosso ordenamento jurídico. Assim, se um ato atender à lei, mas ferir um princípio, poderá ele ser anulado, até mesmo pelo Poder Judiciário.

2.3.2 Princípio da Impessoalidade

Expresso na Constituição Federal de (1988), aborda sobre igualdade de tratamento que a Administração deve destinar a todos os administrados que estejam

em condição semelhante. Este princípio está conexo ao princípio da finalidade, que sobrepõe o interesse público e igualitário aos interesses individuais e particulares.

No primeiro enfoque o princípio da finalidade em sentido amplo, se caracteriza como sinônimo de interesse público, visto que, todo e qualquer ato da administração deve ser praticado visando à satisfação do interesse público. Em sentido estrito, o ato administrativo deve atender sempre a finalidade prevista em lei.

Assim, o significado do princípio da impessoalidade, decorre um princípio implícito: o princípio da finalidade. Dessa forma, todo ato da Administração deve ser praticado visando à satisfação do interesse público (sentido amplo) e da finalidade para ele especificamente prevista em lei (sentido estrito). Se não for assim, o ato será inválido.

No segundo enfoque o princípio da igualdade ou isonomia, compreende que o princípio da impessoalidade se interpreta na ideia de isonomia, pois a Administração deve atender a todos os administrados sem discriminações.

Visto que, a Constituição Federal (1988) estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, (art. 5º, *caput*), sendo que eventuais tratamentos diferenciados só podem ocorrer quando houver previsão legal.

2.3.3 Princípio da Moralidade

Orienta que o administrador aja com base ética na administração, devendo verificar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, distinguindo o que é honesto do que é desonesto.

São inúmeras as precauções de condutas contra a moralidade administrativa apresentadas na Carta de 1988, como, por exemplo, o (art. 37, §4º Constituição Federal, 1988), que dispõe que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário; o art. 14, §9º, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/(1994), que dispõe que os casos de inelegibilidade devem proteger, entre outras coisas, a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato.

Neste sentido, é possível perceber a autonomia do princípio da moralidade. Nesse caminho, Di Pietro (2014) afirma que, “sempre que em matéria

administrativa se verificar que o comportamento da administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Portanto, um ato até pode ser legal, mas se for imoral, é possível a sua anulação. Por isso, a moralidade administrativa ganha um entendimento jurídico, permitindo até mesmo o controle judicial do ato. Com isso, caso a autoridade administrativa atue de forma imoral, o ato poderá ser anulado pelo Poder Judiciário.

2.3.4 Princípio da Publicidade

Que os atos da Administração Pública devem divulgar resultados e ações de seus administrados. Pois, o mesmo possibilita o controle da validade no comportamento dos agentes administrativos. Tal princípio está previsto no (artigo 37 da Constituição Federal, 1988), e apresenta duas percepções:

A primeira exigência de publicação em órgãos oficiais como requisito de eficácia, atos administrativos gerais que produzirão efeitos externos ou os atos que impliquem ônus para o patrimônio público devem ser publicados em órgãos oficiais, a exemplo do Diário Oficial da União ou dos estados, para terem eficácia e na produção de efeitos jurídicos.

A segunda exigência de transparência da atuação administrativa, o princípio da transparência deriva do princípio da indisponibilidade do interesse público, constituindo um requisito imprescindível para o efetivo controle da Administração Pública por parte dos administrados.

Fundamentado, pela Constituição Federal de (1988: “art. 5º (...) XXXIII) onde, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Outros dispositivos constitucionais da Constituição Federal (1988) que merecem destaque são os subsequentes:

Art. 37. (...) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II - o acesso

dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Art. 216. (...) § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Esses dispositivos foram regulamentados pela recente Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação, 2011), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações.

2.3.5 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência surge pela decepção da sociedade com a qualidade dos serviços e os incontáveis prejuízos causados em decorrência da lentidão administrativa.

Impõe a todo agente público que concretizem suas atribuições com produtividade, celeridade e excelência, resultando em maior eficácia e eficiência na Administração Pública. Estabelecendo consequências benéficas para o serviço público e um atendimento suficiente as necessidades da sociedade.

O Princípio da Eficiência está incluído no artigo 37 pela Emenda Constitucional (1988), (EC nº: 19/1998) como decorrência da reforma gerencial, iniciada em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Segundo Di Pietro (2014), o princípio da eficiência apresenta dois aspectos: o primeiro, em relação ao modo de atuação do agente público, espera-se a melhor atuação possível, a fim de obter os melhores resultados; o segundo, quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, exige-se que seja a mais racional possível, permitindo que se alcancem os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Ressalta-se que, entre os parâmetros para avaliação da eficiência da Administração Pública estão: os resultados, a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos públicos, bem como aplicação dos recursos públicos.

Além dos princípios já mencionados, é importante lembrar que existem outros princípios implícitos que não estão anotados na lei, mas que operam de modo complementar, para o adequado funcionamento das instituições. Os princípios

abordados a seguir são considerados implícitos ou reconhecidos quando se tem como parâmetro a Constituição Federal.

No entanto, se for consideradas as normas infraconstitucionais, vários delas constam expressamente em alguma lei. Por exemplo, na Lei 9.784/ (1999), que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, constam expressamente os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Feita essa abordagem, a pesquisa parte para o estudo específico dos princípios implícitos da supremacia do interesse público; indisponibilidade do interesse público; da razoabilidade e da proporcionalidade; da autotutela; continuidade do serviço público; da precaução. Também inserido neste contexto o princípio da economicidade.

2.3.6 Princípio da supremacia do interesse público

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, tem suas aplicações prenunciadas em norma jurídica. Trata-se, pois, de atribuições administrativas.

O fundamento desse princípio está na própria razão de existir da administração, a qual atua voltada aos interesses da coletividade. Razão pela qual a doutrina considera esse um princípio fundamental do regime jurídico administrativo.

Para Di Pietro (2014), este princípio está presente tanto na elaboração da lei como na sua execução pela Administração Pública. Este princípio serve para orientar o legislador, que deve considerar a predominância do interesse público sobre o privado na hora de publicar normas de caráter geral e abstrato.

2.3.7 Princípio da indisponibilidade do interesse público

O princípio da indisponibilidade do interesse público trata das sujeições administrativas, estas por sua vez, são limitações e restrições impostas à administração com o intuito de evitar que ela atue de forma lesiva aos interesses públicos ou de modo ofensivo aos direitos fundamentais dos administrados. Este princípio está diretamente presente em qualquer atuação da administração pública. (Alexandrino e Paulo, 2011).

Outro aspecto significativo é a relação do princípio da indisponibilidade do interesse público com o princípio da legalidade. Destaca, Alexandrino e Paulo (2011) afirmando que, justamente por não ter disposição sobre a coisa pública, toda atuação administrativa deve atender ao estabelecido em lei, único instrumento hábil a determinar o que seja interesse público. Isso porque a lei é a manifestação legítima do povo, que é o titular da coisa pública.

Com base nesta contextualização, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento sobre a possibilidade de a administração fazer acordos ou transações, relativizando a aplicação do princípio da indisponibilidade do interesse público (e também da legalidade), eminentemente quando o acordo seja atributo mais eficaz de prover a coletividade (STF/RE nº 253.885/MG, 2002).

2.3.8 Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade

Os princípios elencados neste tópico exigem da administração pública a observância de limites e sanções, rigorosamente necessários na satisfação do interesse público, sem aplicação de sanções ou restrições exageradas. Esses princípios estão previstos na Lei 9.784/ (1999).

A razoabilidade firma que o agente público ao atuar dentro da discricção administrativa, deve se orientar por parâmetros aceitáveis do ponto de vista racional, em concordância com o senso normal de pessoas equilibradas. Dessa maneira, fugir desse limite de aceitabilidade, pode tornar os atos ilegítimos e, passíveis de invalidação jurisdicional. Conforme Bandeira de Mello (2014), são ilegítimas, “as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivessem atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada”.

Na vida em sociedade, o modo de agir com razão, ou mesmo, ser razoável nas decisões cotidianas é benéfico para inibir a opressão aos mais fracos. Não sendo diferente, a Constituição acolhe a razoabilidade como princípio a ser perseguido. Igualmente ao princípio da proporcionalidade, a razoabilidade serve como instrumento de valoração do fato concreto em relação ao direito a ser aplicado. Contudo, a razoabilidade surge, nos Estados Unidos, como um princípio

constitucional que servia de parâmetro para o judicial review (controle de constitucionalidade). (Barroso, 2009, 256).

A proporcionalidade, exige a constância entre os meios que a Administração utiliza e os fins que ela deseja alcançar, consoante aos padrões comuns da sociedade, analisando cada caso concreto. Considera, portanto, que as competências administrativas só podem ser exercidas validamente na extensão e intensidade do que seja realmente necessário para alcançar a finalidade de interesse público ao qual se dedica. (Barroso, 2009, p. 256).

2.3.9 Princípio da Autotutela

Não se pode presumir que os agentes públicos sempre tomem decisões acertadas no desempenho de suas funções. Desse modo, é imperativo que exista uma forma de a administração corrigir os seus próprios atos.

Nesse sentido, o princípio da autotutela estabelece que a Administração Pública possui o poder de controlar os seus próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos. Sendo assim, a administração não necessita recorrer ao Poder Judiciário para corrigir os seus atos, podendo fazê-lo diretamente. (Di Pietro, 2014).

Este princípio possui previsão em duas sumulas do STF, a 346, que estabelece que “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”, e a súmula nº 473 – descreve que a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (Justen Filho, 2015).

2.3.10 Princípio da motivação

Destacar sobre a motivação dos gestores é relevante no contexto do estudo, pois esta, apresenta que, o administrador deve indicar os fundamentos de fato e de direito que o levam a adotar qualquer decisão no âmbito da administração pública. Também onde o mesmo deverá demonstrar a correlação lógica entre a situação ocorrida e as providências adotadas. A motivação serve de fundamento para

examinar a finalidade, a legalidade e a moralidade da conduta administrativa. (Justen Filho, 2015).

Esse princípio por sua vez, é decorrência do Estado Democrático de Direito, determinando que os agentes públicos, ao decidirem, apresentem os fundamentos que os levaram a tal ato.

Di Pietro (2014), sustenta que a obrigatoriedade de motivar se justifica em qualquer tipo de ato, pois se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

2.3.11 Princípio da continuidade do serviço público

Esse princípio trata que os serviços públicos devem ser prestados de maneira contínua. Isso pela simples razão de que é justamente pelos serviços públicos que o Estado desempenha suas funções primordiais e necessárias à coletividade. Segundo Carvalho Filho (2014), a “consequência lógica desse fato é a de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade”.

Não obstante a aplicação desse princípio seja essencialmente na prestação de serviços públicos, ele se aplica em toda atividade administrativa.

Por conseguinte, a continuidade dos serviços públicos tem amparo com o princípio da supremacia do interesse público, pois deseja que a coletividade não sofra prejuízos em razão de interesses particulares. Também guarda parceria com o princípio da eficiência, pois um dos aspectos da qualidade dos serviços públicos é justamente que eles não sofram diluição de continuidade. (Justen Filho, 2015).

Além de que, o princípio da continuidade relaciona-se com o dever de manter o equilíbrio econômico-financeiro, no qual o contratado poderia declinar prejuízos, tornando insustentável a continuidade da prestação do serviço. Daí a aplicação do princípio da continuidade no serviço público.

Entretanto, a continuidade não possui caráter absoluto, existindo situações em que é possível a paralisação temporária dos serviços públicos. Exemplos de serviços com paralisação temporária para reparos técnicos ou para a realização de obras de ampliação e melhorias dos serviços.

Nesse seguimento, a Lei 8.987/ (1995) recomenda que não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou,

após prévio aviso, quando: a) motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; b) por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade (art.6º, §3º). Dessa maneira, é possível a suspensão de serviço por falta de pagamento, mas que deverá ser refeito tão logo o débito seja extinto.

2.3.12 Princípio da precaução

Estes princípios provem da ideia de que é preciso evitar a ocorrência de calamidades antes que elas ocorram, uma vez que muitos danos são de difícil reparação quando já concluídos. Por esta razão, a administração deve aplicar conduta preventiva diante da possibilidade de danos ao ambiente ou ao próprio interesse público. Uma consequência desse princípio é a inversão do ônus da prova diante de projetos que possam causar riscos à coletividade. Caberá ao interessado provar que o seu projeto é seguro para a coletividade, devendo a administração sempre avaliar a existência ou não de reais condições de segurança. (Justen Filho, 2015).

2.3.13 Princípio da economicidade

É um princípio constitucional, expresso no art. 70 da Constituição Federal de 1988. É a obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos.

2.4 O Direito Administrativo

O Direito Administrativo, representa a soberania do interesse coletivo (princípio da coletividade) sobre o que é individual. Esta evidência só é acolhida caso os interesses do público sejam cumpridos.

Conhecer o significado do Direito é relevante neste contexto, sendo este o conjunto de normas jurídicas vigentes em um país (direito objetivo). Também pode ter o sentido de íntegro, justo, virtuoso e conforme a lei.

A ciência do direito é um ramo das ciências sociais que estuda as normas obrigatórias que controlam as relações das pessoas em uma sociedade, recomendando o atendimento de valores a dignidade do ser humano. A capacidade legal de praticar ou não um determinado ato é designado por direito subjetivo, esta capacidade se refere ao poder que cabe a um sujeito ou grupo. (Matias-Pereira,2016).

O direito como conjugado de normas se reparte em positivo ou natural. O direito positivo trata de normas criadas e postas em eficácia pelo Estado; o direito natural são as leis naturais que orientam o comportamento humano, os direitos fundamentais, (Matias-Pereira, 2016).

Entre estas possibilidades o estudo apresenta breves noções de cada um destes Direitos, na concepção de (Matias-Pereira, 2016), entre eles:

- Direito civil, como sendo o conjunto de normas reguladoras dos direitos e obrigações de ordem privada concernentes às pessoas, aos bens e às suas relações.
- Direito penal, como sendo o complexo de preceitos legais que definem os crimes, determinam as penas e as medidas de segurança aplicáveis aos infratores.
- Direito processual, o conjunto de leis que estabelecem a forma pela qual se devem fazer valer os direitos; conjunto de leis reguladoras dos atos judiciários.
- Direito de trabalho, conjugado de normas que regem as relações de trabalho entre empregados e empregadores, bem como dos direitos resultantes das condições jurídicas dos trabalhadores.
- Direito administrativo, de normas e princípios que presidem à organização e funcionamento dos serviços públicos.
- Direito constitucional, como sendo o conjunto de normas e princípios fundamentais que regulam a organização política do Estado, forma de governo, atribuições e funcionamento dos poderes políticos, seus limites e relações, os direitos individuais e a intervenção estatal na esfera social, econômica, ética e intelectual.

Após compreensão aos Direitos que compõe a convivência social, e sendo o estudo direcionado a Gestão Pública Municipal, se faz oportuno mencionar as legislações que fazem parte no dia a dia dos gestores e da sociedade.

2.5 Leis aplicadas aos municípios

É importante que o prefeito e seus auxiliares diretos conheçam a legislação aplicável aos municípios brasileiros, para que não cometam atos ilegais ou ilegítimos. Esta legislação é complexa e extensa. Em síntese são as seguintes:

2.5.1 Legislação Federal

a) Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964: Define normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todas as esferas governamentais.

b) Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional: Institui o sistema tributário nacional e estabelece normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios.

c) Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967: Dispõe sobre a responsabilidade dos (as) prefeitos (as) e vereadores (as), tratando dos crimes e infrações político-administrativas.

d) Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa): Estabelece sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função da Administração Pública direta, indireta ou fundacional.

e) Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos): Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Pública.

f) Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (Pregão) e Decretos nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, e 5.450, de 31 de maio de 2005: Institui o pregão e aprova o regulamento sobre Pregão e o leilão sob a forma eletrônica.

g) Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

h) Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais): Caracteriza os crimes contra as finanças públicas.

i) Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade): Estabelece diretrizes para a ação para o planejamento e a política urbana, em especial para o Plano Diretor.

j) Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Parcerias Público-Privadas – PPPs): regulamenta as parcerias Público-Privadas.

k) Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (Consórcios públicos) e Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 dispões e regulamenta as normas de constituição e contratação de consórcios.

l) Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008 (Convênios): Define normas sobre convênios e outros tipos de ajustes que podem ser firmados com o Governo Federal.

Constituição Estadual e Resoluções TCE.

2.5.2 Leis municipais

a) Lei Orgânica do Município (LOM). Contém preceitos relacionados à organização municipal, competências e atribuições dos poderes Legislativo e Executivo do município;

b) Lei de Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal. Define a estrutura organizacional da prefeitura, instituindo as secretarias e demais órgãos e estabelecendo suas atribuições;

c) Lei do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura. Indica e quantifica os cargos existentes na prefeitura, além de definir a qualificação exigida para ocupação de cargos, as carreiras dos servidores e critérios que serão adotados para seu ingresso;

d) Leis para fixar subsídios do prefeito, vice-prefeito, secretários municipais, presidentes de Câmaras e vereadores;

e) Código Tributário Municipal. Contém normas relativas aos tributos de competência do município, suas características, requisitos para cobrança, inscrição em dívida ativa e processo administrativo fiscal;

f) Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, esta ferramenta é utilizada para definir a política de desenvolvimento e expansão urbana e deve ser aprovado por lei municipal;

g) Leis gerais de planejamento e orçamento. As principais são: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);

h) Lei estatutária. Regulamenta o regime jurídico dos servidores do município ocupantes de cargos de provimento efetivo, relacionando direitos e vantagens, responsabilidades e obrigações;

i) Regime previdenciário. Os servidores do Município podem ser vinculados a um regime próprio ou ao Regime Geral de Previdência, do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

2.6 Prefeitura

O termo Prefeitura – do Latim, praefectura – surgiu na Roma Antiga, para designar uma vila governada por um prefeito, em oposição aos municípios ou colônias, que gozavam de mais direitos. No Brasil, a Prefeitura é a sede do poder executivo do município, comandada por um prefeito e dividida em secretarias municipais, (CFA, 2012).

A Prefeitura, órgão executivo, é independente, pode ser subdividida em subprefeituras ou administrações distritais, entidades descentralizadas do governo municipal, que não dispõem de autonomia. Pode descentralizar a execução de alguns serviços de sua responsabilidade a autarquias, empresas mistas, empresas públicas, fundações ou particulares, mediante concessão ou permissão. A Prefeitura não se confunde com o Município, a pessoa jurídica; nem com o Prefeito, chefe do órgão e agente político; ou com qualquer de seus Secretários Municipais, agentes políticos auxiliares do Prefeito, (CFA, 2012).

2.7 Funções do Prefeito

Depois de eleito, o Prefeito torna-se o Chefe Executivo do Município e, em função disso, irá desempenhar três funções principais: política, executiva e administrativa, (CFA, 2012).

Função política: conduzido ao cargo por eleição popular, torna-se o porta-voz natural dos interesses e das reivindicações municipais perante a Câmara, as outras esferas de Governo e quaisquer forças que possam contribuir para o bem-estar da

população e o progresso do Município. O Chefe do Executivo Municipal deve negociar convênios, contratos ou outras formas de benefícios ou auxílios para o seu Município. Outros atos – apresentar projetos de leis à Câmara Municipal, sancionar, promulgar, fazer publicar e vetar as leis, convocar extraordinariamente a Câmara, quando necessário, e representar o Município em todas as circunstâncias. Representar legalmente o Município, perante a Justiça, como em outros atos de caráter legal ou administrativo, nas relações com as demais esferas de Governo ou no plano puramente social. O Prefeito tem precedência protocolar sobre as demais autoridades municipais. Finalmente, cabe-lhe entender-se com as organizações comunitárias e grupos organizados, bem como com lideranças locais, buscando o seu apoio, quando necessário, consultando-os e ouvindo-os para conhecer as suas aspirações, necessidades e para integrá-los no processo decisório municipal, de modo a poder governar com a comunidade. (CFA, 2012).

Função executiva: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar as ações da prefeitura. O planejamento consiste em formular as políticas públicas, definindo objetivos, diretrizes, planos, determinação de métodos e processos de trabalho, definindo os meios para alcançar os resultados. A organização, construção da estrutura de recursos humanos, materiais e de operação, necessária ao bom desempenho das ações da prefeitura. O comando é a orientação, verbal ou por meio de atos administrativos (decretos e ordens de serviços), com o auxílio da sua equipe de trabalho. A coordenação é o ato de dispor certa ordem e método que organiza, a relação de confiança e parceria com os colaboradores, para que os mesmos possam apresentar suas contribuições. Finalmente, o controle tem como fim de verificar o cumprimento das orientações e o alcance dos resultados desejados. (CFA, 2012).

Função administrativa: pode ser desempenhada pelo Prefeito, ou pelos Secretários e servidores municipais. Cabendo ao Prefeito a responsabilidade em promover as medidas necessárias ao seu desempenho. Alguns atos ligados a esta função: publicação dos atos oficiais (decretos, portarias, balancetes etc.); execução das leis, decretos, ordens de serviços e demais atos; imposição de penalidades; requisição de força policial; arrecadação e guarda da receita; administração do patrimônio; desapropriação; despacho de petições e expedição de certidões; prestação de contas; delegação de autoridade.

Também compete ao Prefeito ações de articulação entre os diversos setores públicos e privados, visando reunir esforços para implantação de ações que

promovam o desenvolvimento local sustentável; empregar esforços para a promoção de iniciativas diversas junto aos setores sociais; mobilizar recursos para a concretização dos programas de seu governo; desenvolver ações visando a obtenção de apoio e colaboração dos órgãos públicos e privados, em suas várias esferas, visando a execução do plano de desenvolvimento municipal. Estas funções devem ser exercidas em consonância com as necessidades da sua comunidade, detectadas em reuniões periódicas; relatórios de execução, acompanhamento e controle; rede interna construída para troca de informações e mensagens; boletins periódicos etc, (CFA, 2012).

2.8 Atribuições do Prefeito

Governar a cidade junto com os vereadores. Para que isso aconteça, ele deve apresentar projetos de leis à Câmara Municipal, sancionar, promulgar, além de publicá-los ou vetá-los. Cabe ainda ao Prefeito, nomear e exonerar os secretários municipais, entretanto, a mais importante atribuição do Prefeito – executada em articulação com os Secretários Municipais, é promover o desenvolvimento do município, assegurar à população o direito de ter acesso à assistência social; educação; saúde; trabalho; previdência social; justiça; agricultura; saneamento; habitação popular; meio ambiente; mobilidade urbana.

A seguir são apresentadas as principais atribuições segundo (CFA, 2012) conferidas ao Prefeito para o exercício do governo Municipal:

a) representação: representar legalmente o Município, tanto perante a Justiça, como em outros atos de caráter legal ou administrativo e nas relações com as demais esferas de Governo ou no plano social.

b) projetos de Lei: atribuições exclusivas do Prefeito, o envio de Projetos de Lei à Câmara Municipal, matérias relacionadas com a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Prefeitura ou aumento da remuneração dos servidores; organização administrativa da Prefeitura; Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Orçamento Anual; expedição de decretos.

c) sancionar leis: sancionar ou vetar, no prazo estipulado em lei, Projeto de Lei aprovado pela Câmara Municipal. Cabe ainda, ao Chefe do Executivo Municipal, promulgar; publicar e vetar as Leis aprovadas pela Câmara Municipal.

d) administrar o patrimônio: a guarda, conservação e boa administração dos bens municipais corpóreos ou incorpóreos, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações que pertencem a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais.

e) alienar bens: os bens públicos podem ser alienados pelo Prefeito, de acordo interesse público devidamente justificado. Quando se tratar de um bem imóvel, a sua alienação só será possível mediante autorização da Câmara Municipal, através de lei, que lhe dará a qualidade de bem alienável.

f) inventariar: promover a perfeita identificação e relacionamento dos bens móveis e imóveis, por meio de registros e inscrição sistematizada.

g) planejar: o Poder Executivo é responsável pelo planejamento municipal, que consiste em formular as políticas públicas municipais e em escolher, entre as opções possíveis, os objetivos, as diretrizes, os programas e os meios adequados à realização de um trabalho. Os principais instrumentos do planejamento municipal, definidos em legislação própria, são: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (PPA); A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Anexo de Metas Fiscais; Anexo de Riscos Fiscais; Lei Orçamentária Anual (LOA).

h) abrir créditos: implementar mecanismos de ajuste orçamentário, bem como corrigir distorções que surgem durante a execução do orçamento, o que é possível através da abertura de créditos adicionais.

i) administrar as finanças: requer a execução da arrecadação e aplicação da receita em conformidade com o previsto na Lei.

j) executar a arrecadação: o poder e o dever de executar a arrecadação dos recursos financeiros previstos no orçamento.

k) Prestar Contas: anualmente, na forma estabelecida pelas Constituições e pela legislação competente.

i) fiscalizar: a Constituição Federal estabelece que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal na forma da lei.

m) divulgar: a divulgação dos recursos recebidos pelos entes públicos é obrigatório e deve ocorrer via internet. Além disso, a legislação exige que também sejam divulgados: os Orçamentos Anuais; Execução dos Orçamentos; Balanços Orçamentários; Demonstrativos de Receitas e Despesas; Resumos dos

Instrumentos de Contratos e seus Aditivos; e Relações Mensais de Todas as Compras.

n) executar a dívida ativa: promover a cobrança da dívida ativa do Município, ou seja, todos os créditos da Fazenda Pública de natureza tributária ou não tributária, quando não satisfeitos pelo respectivo devedor da obrigação, no prazo devido. Realizar licitações, contratos e convênios. Compete ao Administrador Público Municipal promover a realização de Licitações, assim como celebrar Contratos e Convênios em conformidade com a Constituição Federal e a Lei 8.666/93 e suas alterações.

Compreender o termo prefeitura, as funções e atribuições do prefeito, torna-se imprescindível para analisar os atos praticados na gestão pública por seus administradores e a sua relação comparativa aos deveres, obrigações e responsabilidades com a entidade pública.

2.9 Investigações em administração pública

A investigação sobre a Administração Pública tem sua origem na emancipação da função administração para obter e alocar recursos e competências, a fim de concretizar interesses instituídos politicamente pela sociedade. Com esse objetivo, as investigações tradicionalmente têm se situado em amplas perspectivas, como composição e relacionamentos institucionais, a estruturação de relações profissionais, e para a ação dos aparatos estatais. (Procopiuck, 2013).

Na perspectiva de composição e relacionamento institucional, a Administração Pública se preocupa com relações horizontais entre órgãos de mesmos níveis de atuação, bem como com as relações verticais que envolvem órgãos centrais, regionais e locais.

No ponto de vista da estruturação de relações profissionais, a atenção da Administração Pública se volta para a formação e interação intra e extra de quadros profissionais, normalmente formados por cargos, carreiras e funções.

Na perspectiva da ação dos aparatos estatais, as preocupações dos estudos se voltam para a análise de mecanismos de composição de conflitos entre a Administração e os administrados.

É, ainda, possível centrar esforços na obtenção de conhecimentos sobre atividades, estruturas e sistemas de administração em diferentes culturas, épocas e

governos a partir de variáveis, como direção e administração superior; funções e organização; pessoal; técnicas; biografias; e teoria.

Direção e administração superior: é campo de estudo em que há maior aproximação entre historiadores, cientistas políticos e administradores. As perspectivas dos estudos se concentram no exercício do poder, na obtenção e aplicação de recursos, na instituição de políticas e no controle dos aparatos administrativos (Procopiuck, 2013).

Funções e organização: da ampliação da complexidade funcional das sociedades e dos governos surgiram crescentes necessidades de especialização. As novas especialidades exigiram mudanças na estrutura governamental e maior aproximação de governantes em relação as atividades de organização do trabalho. A extensão das funções administrativas e da atuação dos administradores varia de sistema para sistema e em função de tempo e lugar (Procopiuck, 2013).

Pessoal: sempre, em menor ou maior amplitude, houve a necessidade de delegação de responsabilidades e funções administrativas. De início, em estruturas familiares e, depois, em estruturas de grupos organizados maiores, a exemplo de governos. Com isso, na sociedade, surgiu um grupo ocupacional específico formado por funcionários públicos. Com isso, naturalmente, a partir de precedentes e regras institucionalizadas, houve o surgimento de princípios aplicados como uma arte da administração de pessoal para regular praticas, processos de formação profissional, classificação de cargos, e definir relações hierárquicas, disciplinares etc (Procopiuck, 2013).

Técnicas e métodos: as técnicas e os métodos tenderam a se desenvolver em estreita relação com as áreas funcionais que passaram a ser institucionalizadas ao longo do tempo. Dentre as técnicas, são facilmente identificáveis aquelas concebidas para aplicação de recursos e processos para definição de modais e meios de comunicação e de manutenção de registros. Métodos são identificados em mapas estratégicos para enfrentar situações de adversidade, em organização de quadros de pessoal para as mais diversas finalidades, em controles sobre atividades e recursos, dentre outros (Procopiuck, 2013).

Biografia: a passagem de conhecimentos, antes da sua sistematização, sempre tendeu a ocorrer a partir de relações pessoais entre gerações. Nesse ponto, os modos como determinados indivíduos faziam intervenções na realidade sempre

foram bons referenciais para aprendizagem, aperfeiçoamento de técnicas e estratégias de ação.

Teoria: num primeiro momento, a Filosofia foi responsável pela definição das grandes diretrizes para pautar atividades e condutas administrativas, e explicar o funcionamento geral das coisas. Mais recentemente, com o desenvolvimento da Administração Geral, a Administração Pública passou a incorporar princípios e teorias originados da administração industrial e administração comercial. Merecem atenção teorias de organização, de tomadas de decisão, comportamentais, dentre outras. A Administração, portanto, passa de uma simples arte para, ao longo do tempo, ganhar sistematicidade e incorporar meios científicos no seu desenvolvimento. (Procopiuck, 2013).

2.10 A socialização organizacional

Atinente a socialização organizacional, é levantada uma base teórica alicerçada na obra de (Santos, 2016).

A socialização é um processo muito importante para que o indivíduo possa desempenhar corretamente seu papel. Segundo Van Maanen (1996), a socialização organizacional é o processo pelo qual uma pessoa aprende os valores, normas e comportamentos que lhe permitirão participar como membro de uma determinada organização. Na organização, esse processo envolve não apenas o aprendizado de uma tarefa específica, como também de valores e padrões de comportamento coletivos, de modo que o indivíduo venha a ser efetivamente aceito e integrado à organização.

O processo de socialização se estende durante todo o tempo que o indivíduo permanece na organização, pois os comportamentos apropriados à posição que ocupa não são adquiridos de uma vez, mas aprendidos e reaprendidos ao longo da carreira. (Motta, 1999).

2.11 Dimensões da socialização organizacional

No tema relacionado a dimensões da socialização organizacional, destaca (Santos, 2016), que no gerenciamento do processo de socialização, é importante considerar as várias dimensões envolvidas no desempenho do papel do indivíduo na

organização, qualquer que seja sua posição hierárquica: a forma como deve desempenhar sua tarefa, os resultados que devem ser alcançados, sua esfera de poder, assim como os comportamentos adequados ao ambiente daquela empresa ou instituição. Os autores (Wagner III; Hollenbeck, 1999) mostram as dimensões envolvidas no processo de socialização, que são apresentadas.

Tabela 2: Dimensões da socialização organizacional

Dimensão da organização	Conteúdo do aprendizado
Funcional	Padrões de desempenho da tarefa
Hierárquica	Nível de poder nas relações sociais
Inclusiva	Normas e valores do grupo

Fonte: Adaptado de Wagner III; Hollenbeck (1999).

A socialização ocorre não apenas no momento em que um novo integrante ingressa na organização, mas quando um integrante, mesmo que antigo e experiente, passa a desempenhar um novo papel na organização. Quando alguém é promovido na empresa, por exemplo, terá nova posição hierárquica, nova função a desempenhar e novas expectativas a serem atendidas. O processo de socialização não se esgota quando o indivíduo adquire domínio sobre sua tarefa. Para que se integre à organização, sendo plenamente aceito pelos demais integrantes, o indivíduo precisa compartilhar seus valores essenciais, como sua cultura, devendo estar de acordo sobre aquilo que é ou não importante para a organização, sobre o que é ou não aceitável naquele ambiente. Há uma forte transmissão de ideologia por parte da organização, e por essa razão o processo de socialização impacta na estabilidade da organização, bem como na lealdade, no comprometimento e na produtividade dos empregados. (Motta, 1999).

2.12 A socialização e a representação social

A socialização é necessária para que a sociedade prepare os indivíduos para o desempenho de seus papéis e funcione sem graves conflitos. Durkheim (1987) ressalva a importância da socialização, ao mostrar que a sociedade só pode existir

porque atinge a consciência das pessoas, moldando sua vida, suas ideias e seus valores.

Em geral, não somos socializados para compreender como a sociedade funciona e quais são seus mecanismos de poder e de controle. Ao contrário, tendemos a desenvolver uma aceitação sobre a realidade social em que vivemos, tomando essa realidade como natural, e não como um resultado do modo como as pessoas interagem e participam da vida social (Johnson, 1997). Dentro dessa perspectiva, o “consenso geral” da sociedade em torno de certas normas e valores é fruto da capacidade dos grupos dominantes na sociedade de controlarem seus principais meios de socialização, difundindo como universais (de toda a sociedade), os valores que estão de acordo apenas com seus próprios interesses. Nas sociedades capitalistas, um valor segundo o qual o direito ao lucro privado deve estar acima de outras considerações, como por exemplo, a qualidade de vida dos trabalhadores, não reflete, necessariamente, os interesses da sociedade como um todo.

A socialização é um importante mecanismo por meio do qual a sociedade aloca os indivíduos em seu sistema de posições sociais. É por meio dela que as pessoas aprendem quais são o seu lugar e o seu papel na sociedade.

Bourdieu e Passeron (1975) estudaram esse fenômeno em seu livro *A Reprodução*, mostrando o papel fundamental da socialização familiar e escolar. Para o autor, a socialização funciona como um processo de construção de inclinações para perceber, sentir, pensar e agir no mundo, criando no indivíduo disposições internas que orientam certas formas de participação na vida social. Essas disposições, chamadas por Bourdieu (1990) de *habitus*, refletem-se nas convicções morais, opiniões políticas, gostos estéticos, em suma, na forma como o indivíduo vê o mundo. O autor chama a atenção para a forte inércia do *habitus*, que não se deforma com facilidade, a menos que haja mudanças nas condições de vida do indivíduo que permitam novas experiências sociais e novos contextos de socialização. É preciso, portanto, que o indivíduo interaja com outros grupos, partilhe novas experiências sociais, transite em universos diferentes, para que essa tendência à inércia do *habitus* se modifique.

2.12.1 Política como pulsão vital

Destaca Cortella (2012), sobre a política como pulsão vital, sua construção se concretiza conjuntamente através da educação, da política e na atividade da boa convivência da sociedade, fazer da política uma pulsão sem a necessidade da opressão, isto é, sem que precise haver um adversário, significa defender e zelar pela boa política.

Em compreensão sobre o que representa a política na vida da sociedade, lembra Cortella (2012), o que nos torna mais humanos é justamente a capacidade do exercício da política, da convivência e como conexão de uma vida. Taille (2010), citou a clássica definição de ética de Paul Ricoeur: vida boa, para todos e todas, em instituições justas. No entanto a política é o enfrentamento de posições opostas mas legítimas, é nesse conflito que cada uma delas pode se aprimorar.

Oportuno destacar que o valor do conhecimento, pois transpassa que cada pessoa faça uma sintonia mais fina de sua vida e saiba qual é seu lugar na sociedade. Reforçando este aspecto é que, os movimentos sociais trouxeram a necessidade de uma presença da democracia como igualdade de participação.

2.13 Cultura e sociedade

Adotando o conceito de Santos (2016), que define cultura como os modos de vida comuns de um grupo ou sociedade, que se refletem nos objetos materiais que as pessoas usam (como os utensílios, as máquinas e as ferramentas), nas ideias em comum que guiam suas ações e interações na sociedade (como as crenças, os costumes, os valores e as normas) e nos símbolos que utilizam para comunicar seus valores (gestos, palavras, sinais, rituais, etc.).

2.14 Etnocentrismo e relativismo cultural¹

A cultura interfere de forma significativa no modo como as pessoas veem o mundo, já que os conceitos acerca do que é certo ou errado, verdadeiro ou falso, dependem dos sistemas de valores e de normas próprios de cada cultura. Normalmente não se tem muita consciência desse fato, e adotamos uma postura de supervalorizar nossa própria cultura em detrimento das demais.

1 (Huntington, 1993; Marconi, Presotto, 1998 citado por Vania Martins dos Santos 2ª edição 2016).

Essa postura da valorização da cultura do próprio grupo, pode resultar em intolerância, hostilidade e atitudes violentas contra outras culturas, tornando difícil a convivência de pessoas de sociedades diferentes.

Huntington (1993, apud Santos, 2016), ao analisar a importância das diferenças culturais no mundo contemporâneo, fala em “choque de civilizações”, indicando que as grandes divisões da humanidade, provocadoras de conflitos, não são apenas de ordem econômica, como também de ordem cultural. Tais divisões envolvem diferenças de costumes, tradições e religiões entre os povos, que produzem concepções diversas sobre Deus, liberdade, cidadania e outros aspectos importantes na organização de uma sociedade. O autor ressalta que características e diferenças de bases culturais são muitas vezes mais difíceis de conciliar e resolver do que os interesses econômicos: “no futuro próximo, não haverá uma civilização universal, mas um mundo de diferentes civilizações, e cada qual precisará aprender a coexistir com outras” (Huntington, 1993, p. 147, apud Santos, 2016).

O conceito de relativismo cultural se contrapõe ao de etnocentrismo, ao afirmar que uma cultura deve ser compreendida e avaliada dentro dos seus próprios moldes e padrões, mesmo que estes pareçam estranhos (Marconi; Presotto, 1998). Esse conceito põe em questão a ideia de que a moral e os costumes típicos de uma sociedade possam ser considerados superiores em relação à moral e aos costumes de outra sociedade. A atitude é importante porque cria condições para o diálogo entre diferentes culturas, ajudando as pessoas a compreenderem modos diferentes de conduta e de pensamento.

Entretanto, a postura do relativismo cultural coloca alguns desafios para o relacionamento entre as diferentes sociedades. O principal deles diz respeito à construção de valores comuns entre as diferentes culturas no mundo, que assegurem direitos fundamentais válidos para toda a humanidade. Nesse sentido, em 1948, a Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou a Declaração Universal dos Direitos humanos, afirmando a existência de direitos e liberdades fundamentais aplicáveis a todas as pessoas, independentemente do país em que se encontrem. Trata-se de direitos inerentes a todos os seres humanos, sem distinção de etnia, nacionalidade, gênero, classe social, religião, opção sexual, e que independem de qualquer tipo de julgamento moral (Benevides, 2003). Entre os direitos mencionados está o direito à vida, à igualdade e à liberdade de expressão.

Reafirmando essa postura, em 2002, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) proclamou a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, afirmando que “a defesa da diversidade cultural [...] implica o compromisso de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, em particular os direitos das pessoas que pertencem a minorias e os direitos dos povos nativos. Ninguém pode invocar a diversidade cultural para violar os direitos humanos garantidos pelo direito internacional, nem para limitar seu alcance” (Unesco, 2002 apud Alves, 2010).

A posição da comunidade internacional, portanto, é a de evitar que a ideia de relativismo cultural seja utilizada para justificar violações de direitos humanos, como é o caso das práticas de violência contra mulheres ou contra grupos minoritários cometidas em alguns países. Muitas dessas violações são defendidas com o argumento de que noções como “igualdade entre os sexos”, “liberdade de expressão” ou mesmo “direitos humanos” seriam valores culturais que tiveram origem em sociedades ocidentais, notadamente na Europa e nos Estados Unidos, e que não teriam o mesmo sentido em sociedades que se formaram em outros contextos históricos e culturais, como é o caso, por exemplo, das sociedades islâmicas. Por mais que seja delicada e complexa a questão, a posição da comunidade internacional é a de reforçar as bases para o relacionamento de diferentes culturas, acreditando ser necessário um consenso em torno de valores fundamentais que permitam a convivência política e social entre as nações. (Benevides, 2003).

2.15 Cultura organizacional

A definição clássica de cultura organizacional foi dada por Schein (2009) e se refere aos modos habituais de agir, de pensar e de sentir que os membros de uma mesma organização compartilham, e se manifesta no modo particular como essa organização funciona. A cultura de uma organização pode ser percebida na interação das pessoas, na linguagem utilizada por elas, na maneira como se vestem e, principalmente, no modo de encaminhar e resolver os seus problemas (Barros, 2001, p. 126). Desse modo, a cultura organizacional constitui uma espécie de identidade que é reconhecida pelas pessoas como “o jeito de ser da empresa” que a diferencia das demais.

A administração tem interesse no potencial integrador da cultura organizacional e, por essa razão, busca gerenciar seus processos de formação, utilizando ferramentas para manter sob controle os conflitos que podem surgir das diferenças culturais e tentando acomodar essas diferenças em torno de princípios básicos comuns a todos na organização.

2.16 Cultura organizacional e cultura nacional

A cultura de uma organização não é produzida somente a partir de aspectos internos. Visto ela, estar inserida em um ambiente econômico, cultural e social com o qual está constantemente em relação. Os indivíduos que ingressam na organização não são páginas em branco nas quais são simplesmente impressos os padrões organizacionais, mas levam consigo características culturais assimiladas das sociedades com as quais conviveram ao longo de suas vidas.

Hofstede (1997) lançou um trabalho em que buscou mostrar como os padrões culturais de um país influenciam na forma de administrar as organizações. O autor pesquisou os sistemas de valores que constituem a cultura nacional de 53 países, concluindo que os valores centrais que cada sociedade cultiva interferem na forma como as pessoas se relacionam com o trabalho nesses países. Segundo a pesquisa de (Hofstede, 1997), a combinação de valores típica da cultura brasileira enfatiza o bom relacionamento no trabalho, a estabilidade no emprego, a hierarquia e as relações de autoridade, a pouca aceitação da competição individual e a busca constante do consenso, sendo uma das culturas com maior aversão ao risco entre as pesquisadas.

Alguns estudos sobre a cultura brasileira e sua influência na administração (Barros, 2001; Motta; Alcadipani, 1999; Chu; Wood JR., 2008) destacam os seguintes traços da cultura nacional:

- Personalismo – Grande valor atribuído à rede de amigos e familiares, frequentemente usada para obter privilégios, e cujos interesses são tidos como mais importantes do que os do conjunto da sociedade, de modo que cada um favorece os membros de seu clã, em detrimento do interesse coletivo.
- Uso de posição social para obter privilégios – Geralmente usado por uma pessoa que quer atingir um objetivo e é impedida por alguém hierarquicamente inferior a ela. Nesse caso, a pessoa de posição superior recorre àquela frase que,

segundo Da Matta (1997), se tornou corriqueira na sociedade brasileira: “Você sabe com quem está falando? ”

➤ Jeitinho brasileiro – Usado para “driblar” determinações (leis, ordens, regras, etc.), que, se fossem levadas em conta, impossibilitariam a realização de um dado objetivo.

➤ Flexibilidade – Traduz-se na capacidade de adaptação e na criatividade dos brasileiros para reagir a situações adversas. Essa característica pode ser descrita como o lado positivo do “jeitinho” descrito anteriormente: quando uma situação difícil se apresenta a um brasileiro, ele sempre procura “dar um jeito” para resolvê-la.

➤ Plasticidade – Assimilação fácil de práticas e costumes estrangeiros e propensão a aceitar soluções desenvolvidas em outros países.

As organizações brasileiras, a partir dos anos 1990, têm passado por ajustes. Diante do aumento da competição, empresas locais buscaram iniciativas de atualização tecnológica e de modernização da gestão. O número de profissionais expatriados (do exterior para o Brasil e do Brasil para o exterior) aumentou, ocorreram processos de fusão e de aquisição, bem como avanços na internacionalização de empresas brasileiras. (Barros, 2001).

Novas práticas de gestão foram disseminadas pela mídia especializada, pelas empresas de consultoria e pelas escolas de gestão. Todos esses novos parâmetros passaram a interagir com as características culturais brasileiras, provocando algumas mudanças na forma como a gestão passou a ser feita no país. Chu e Wood Jr. (2008), em pesquisa com executivos brasileiros da cidade de São Paulo, observaram que traços tradicionais da cultura brasileira vêm sendo reavaliados, como o “jeitinho brasileiro”, apontado pelos executivos como um tipo de comportamento pouco profissional ou amador, que gera instabilidade e pouca credibilidade nas organizações.

2.17 Cultura nas organizações Públicas

No tópico relacionado a cultura nas organizações públicas, a revisão da literatura traz uma base de conceitos oriundas da obra de (Matias-Pereira, 2016), com os itens (2.17 a 2.25 pertencem ao autor Matias-Pereira).

É sabido que a cultura é a responsável por viabilizar a transformação da natureza. Isso explica as diferenças existentes entre os povos. Por meio das suas elaborações culturais, invenções e diferentes formas de encaminhar e resolver os problemas, especialmente em termos de ciência, tecnologia e inovação, é que os países buscam avançar em termos econômicos, sociais e políticos. (Matias-Pereira, 2016).

Para Hall (1978, p. 80), a cultura “possui três características: ela não é inata, e sim aprendida; suas distintas facetas estão inter-relacionadas; ela é compartilhada e de fato determina os limites dos vários grupos existentes. A cultura é o meio de comunicação do homem”.

Para Pires e Macedo (2006, p. 105), a cultura de organizações públicas:

“Leva essas mesmas organizações às burocracias públicas tradicionais, que além de terem se tornado complexas, com características centralizadoras e estruturas rígidas, não têm sido orientadas para o atendimento das necessidades dos cidadãos, ou para a eficácia e efetividade. Para tanto, difundem-se no setor público inovações consideradas exitosas no setor empresarial, sem que se considerem objetivos e valores predominantes na Administração Pública”.

De acordo com Matias Pereira (2016a), toda organização recebe influência do contexto cultural em que se insere. Nesse sentido, assevera que as características existentes na cultura de organizações públicas, em geral possuem burocracias centralizadoras e estruturas rígidas, tendem a se refletir na forma de atuar e de comportar dos seus servidores. Destacam-se entre essas características os aspectos que envolvem apego às regras, às rotinas e ao poder, excessiva valorização da hierarquia, centralização, corporativismo, forte paternalismo nas relações funcionais, desconsideração dos avanços conquistados, descontinuidade administrativa, perda de tecnologia e desconfiança generalizada. Esses aspectos apontados impactam significativamente na decisão dos processos internos, nas propostas de mudanças e inovações, nas políticas de recursos humanos, e, em especial, na formação dos valores e crenças organizacionais.

Esse quadro descrito torna-se preocupante, na medida em que a cultura tende a se perpetuar, caso não ocorram mudanças que interfiram nessa trajetória. Tal fato explica por que os resultados obtidos por grande parcela das organizações públicas no Brasil ficam abaixo das expectativas dos cidadãos.

Constata-se, desse modo, que essas características e distorções culturais que são peculiares às organizações públicas representam enormes obstáculos no esforço de promover mudanças e introduzir inovações tecnológicas.

2.18 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, (Matias-Pereira, 2016).

Em síntese, é oportuno argumentar que a eficiência está relacionada ao método com o qual se realiza as ações pretendidas, eficácia diz respeito ao resultado final da ação e efetividade corresponde ao grau de qualidade do resultado obtido.

2.19 Conceito de serviço Público

Para Di Pietro (2013), o serviço público se define como atividade material atribuída por lei ao Estado, que a exerce diretamente ou a delega a outrem, com o objetivo de satisfazer necessidades coletivas, regido total ou parcialmente pelo regime do Direito Público. Bandeira de Mello (2014), por sua vez, sustenta que serviço público é o oferecimento pelo Estado, ou por quem este designar, de utilidade ou comodidade destinada à satisfação da coletividade em geral (ainda que possa ser usufruído somente pelos administrados), sob o regime do Direito Público e de acordo com os interesses públicos.

2.20 Conceito de Estado Social

O papel do Estado social, conforme define Bauman (1998), é atuar de maneira a reduzir os efeitos do mercado na geração de desigualdades, o que somente a política e a criação de estruturas voltadas para o interesse coletivo podem fazer, promovendo o princípio da comunalidade endossada, do seguro coletivo contra o infortúnio individual e suas consequências.

Argumenta Habermas (2000, p. 53) sobre o Estado social que:

“Nenhum preconceito ou discriminação deve privar aos grupos não privilegiados de sua oportunidade de usar os direitos formais distribuídos igualmente. A dialética entre igualdade jurídica e desigualdade real fundamenta a tarefa do Estado social que consiste em assegurar condições de vida sociais, tecnológicas e ecológicas que permitam a todos, em condições de igualdade de oportunidades, tirarem proveito dos direitos cívicos igualmente distribuídos”.

2.21 Conceito da Sociedade Civil

No debate sobre o papel da sociedade civil na atualidade, torna-se relevante retomar os argumentos de Tocqueville (1961), visto que a valorização das instituições e associações voluntárias da esfera pública está fortemente relacionada à construção de instrumentos capazes de proteger as comunidades dos riscos do abuso.

A esse respeito, sustenta Habermas (2002), que é nas lutas pelo reconhecimento de identidades, de defesa contra a opressão, marginalização e exclusão que a sociedade se articula e busca através de práticas democráticas a luta política e as interpretações de interesses coletivos, sejam em meio à comunidade do povo ou no âmbito de uma cultura majoritária. Para aquele autor, a sociedade civil é um complexo institucional composto de “conexões não governamentais e não econômicas e associações voluntárias que ancoram as estruturas comunicativas da esfera pública”.

Habermas (2002), no debate sobre a legitimação e a soberania popular, considera que na concepção liberal a formação democrática da vontade serve para legitimar o exercício do poder político, enquanto na concepção republicana ela possui um sentido mais profundo, ou seja, a sociedade deve ser constituída como

uma coletividade política. Ao exemplificar o papel da eleição nas sociedades inseridas sob tais regimes, (Habermas, 2002) sustenta que:

“Na concepção liberal, as eleições equivalem a uma licença para a tomada do poder governamental, ao passo que o governo tem de justificar o uso desse poder perante a opinião pública e o parlamento. Na concepção republicana, o governo não é apenas investido de poder para o exercício de um mandato sem maiores vínculos, por meio de uma eleição entre grupos de liderança concorrentes; ao contrário, ele está comprometido também programaticamente com a execução de determinadas políticas. Sendo mais uma comissão do que um órgão estatal, ele é parte de uma comunidade política que se administra a si própria, e não o topo de um poder estatal separado” (Habermas, 2002, p. 281).

Nesse sentido, Habermas (2003) e os seus discípulos propõem a substituição do par Estado/mercado pela tríade Estado/mercado/sociedade civil, tendo como preocupação abarcar analiticamente aquelas instituições sociais que não estão vinculadas ao Estado e/ou ao mercado. Para aqueles autores, essas novas instituições políticas recuperam uma dimensão da vida social relacionada ao exercício da cidadania, cujas funções de integração social e racionalização do mundo, da vida não podem ser exercidas plenamente nem pelas instituições do Estado nem pelo mercado (Cohen; Arato, 1992).

2.22 Direitos a Liberdade individual

Os direitos civis na categorização de Marshall (1950), são aqueles que sustentam a liberdade individual: a liberdade da pessoa, a liberdade de expressão, de opinião e de credo, o direito da propriedade e, a fazer contratos e o direito da justiça. Como os direitos políticos, os direitos civis são direitos “negativos” no sentido de que o Estado deveria respeitá-los e protegê-los, visando garantir a autonomia dos indivíduos privados contra os abusos do próprio Estado. 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. São direitos “positivos” que afetam os indivíduos de maneira diferenciada ainda que estejam disponíveis para todos.

Nos seus estudos, Marshall (1963, p. 73-74) busca estabelecer uma diferença qualitativa entre a educação e os demais direitos sociais. Ao contrário dos demais

serviços deste tipo, que passam a ser reivindicados no século XX, a educação é colocada como elemento essencial à cidadania já no século XIX. Assim, a educação tem papel fundamental para a cidadania por ser o instrumento que permite o exercício pleno da liberdade civil e da democracia política. Para o autor, “os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e a escrever” (ibidem, p. 73). Do mesmo modo, era cada vez mais evidente que “a democracia política necessitava de um eleitorado educado” (ibidem, p. 74).

2.23 Direitos Sociais

A realização dos direitos sociais, na concepção de Marshall (2002), depende de um Estado dotado de infraestrutura administrativa a fim de propiciar políticas sociais que garantam o acesso universal a um mínimo de bem-estar e segurança material.

Evolução de instituições que contribuiriam para o surgimento dos direitos, na visão de Marshall (2002):

- Tribunais: para garantir os direitos civis e proteção dos membros do Estado-nação em geral.
- Instâncias representativas locais e nacionais: para garantir o acesso à participação na legislação e tomada de decisões públicas.
- Serviços sociais/políticas de Estado: para garantir a proteção contra a pobreza, doença e, ainda, escolas para o cidadão receber pelo menos os elementos básicos de uma educação.

Verifica-se, assim, que Marshall (2002) busca enfatizar nos seus estudos os seguintes aspectos:

- ✓ Universalidade da cidadania: garantia do status de direitos universais para categorias sociais devidamente definidas;
- ✓ Territorialização da cidadania: o princípio da universalidade articula-se com a territorialidade para delimitar o alcance político da cidadania, a extensão do mesmo no território para delimitar a abrangência desse status, contrapondo-se aos princípios corporativos da cidadania que vigoravam no Antigo Regime;
- ✓ Individualização da cidadania: ampliação dos vínculos diretos entre o indivíduo e o Estado, consubstanciados pelo princípio da participação a partir da

consulta popular, opondo-se às antigas tutelas corporativas. A intenção era superar o princípio funcional da tutela e o chamado Governo indireto, quer dizer, a delegação das funções do Estado às camadas locais de intermediários entre os poderes centrais e os donos de terras, os mercenários, o clero, e diversos tipos de oligarquias;

✓ Nacionalização da cidadania: o princípio da cidadania com status de pertencimento ao Estado-nação, garantindo um sentimento de pertencimento e vinculação direta e coparticipante na constituição do Estado-nação.

2.24 Governabilidade e Governança

Os conceitos de governabilidade e governança aparecem de forma sistemática na literatura contemporânea sobre o Estado e políticas públicas. Desse modo, a capacidade política de 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 do governo de realizar políticas (Matias Pereira, 2010).

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

Para Rosenau; Czempiel (2000, p. 15), governança não é o mesmo que governo. Para os autores, governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.

Nesse debate fica evidenciado que a principal diferença entre governabilidade e governança está na maneira como a legitimidade das ações dos governos é entendida. No conceito de governabilidade, a legitimidade é proveniente da capacidade do governo de 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. O ponto de convergência entre ambas, refere-se à

defesa da participação institucionalizada como meio para se atingir a estabilidade política.

Para Diniz (1996, p. 12-13), governabilidade se refere às condições em que ocorre o exercício do poder em dada sociedade, a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários etc. Por sua vez, governança refere-se à capacidade governativa, a qual envolve a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas. Incluindo nessas ações, 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 (Matias-Pereira, 2010). Assim, enquanto a governabilidade diz respeito às condições do exercício da autoridade política, a governança qualifica o modo de uso dessa autoridade. A capacidade de governança implica a capacidade governamental de criar e assegurar o enforcement de regras universalistas nas transações sociais, políticas sociais e econômicas.

2.25 Prestação de contas dos resultados das ações (Accountability)

O termo accountability pode ser considerado o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam as decisões 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, (Matias-Pereira, 2016).

Para Campos (1990), 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; O exercício da accountability é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadãos, entre burocracia e clientelas. A cidadania organizada pode não só influenciar o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também pode cobrar melhor desempenho do serviço público, abrindo um caminho para a accountability.

2.26 Gestão Pública e Governança

Na discussão sobre governança, destacam-se as correntes teóricas que tratam do assunto, as que enfocam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental, e as que abordam questões do potencial democrático e emancipatório, ambas com forte conteúdo ideológico em suas concepções.

Neste sentido observa-se, na atualidade sobre a questão da “governança” forte relação com a ideologia das políticas neoliberais que visam à redução do tamanho do Estado, bem como a incapacidade das instituições públicas em lidar com crescentes problemas urbanos.

Destaca Frey (2007) que:

“Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, a literatura sobre gestão pública vem crescentemente enfatizando o tema de governança, salientando novas tendências de Administração Pública e de gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais. ”

Para Frey (2007), apesar de os conceitos teóricos de governança serem multifacetados (Hirst, 2000; Rhodes, 2000), não há dúvida alguma sobre uma mudança substancial “tanto em política urbana quanto em teoria urbana” dos conceitos tradicionais, baseados no princípio da autoridade estatal, para abordagens de governança, frisando novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o crescente terceiro setor.

Está expresso nestas tendências o reconhecimento dos próprios limites da ação estatal: Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente. (Stoker, 2000). “O governo é apenas um entre muitos influentes atores sociais que estão envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas” (Kickert et al., 1999b, p. 5).

2.27 Governabilidade das Democracias

O tema da governabilidade das democracias foi objeto do relatório da Comissão Trilateral, divulgado em 1975. A hipótese central desse relatório – elaborado por Crozier, Huntington e Watanuki (1975), era que os problemas de governabilidade, na Europa ocidental, no Japão e nos Estados Unidos, tinham como base os problemas decorrentes do aumento das demandas sociais, agravados pela escassez de recursos do Estado. “Do ponto de vista financeiro, de seus recursos humanos e sua capacidade de gestão”. Diante deste cenário, se faziam necessárias mudanças nas instituições e no comportamento dos cidadãos. A partir dessas transformações, as discussões em ciências políticas envolvendo o Estado centraram-se nas deficiências e na incapacidade do Estado de cumprir adequadamente as suas funções de bem-estar e o desenvolvimento social.

As teorias políticas, a partir da constatação das fragilidades do Estado, passaram a perceber que os atores não estatais estão construindo uma legitimidade cada vez maior para defender e promover o bem público. Visto que o Estado não mais seria o detentor do monopólio da promoção desse bem público. Nesse esforço, buscaram definir o espaço público e a democracia na atualidade. Ressaltando que o espaço público é constituído de uma rede complexa de interesses e com interações entre atores e escalões de intervenções políticas (Milani; Solinís, 2002).

Para alguns autores, como Mappa (2004), o termo governança pode ser entendido como a gestão administrativa da ordem social. Tem um alcance implícito: o de despolitização das escolhas e ajustes sociais. Assim, o poder estaria confiscado pelas elites financeiras e técnico-administrativas com finalidades decididas de antemão e na ausência das sociedades. Desse ponto de vista, o conceito de governança está relacionado à prioridade do econômico sobre o político, do capital sobre o Estado, do mercado sobre a democracia, do lucro sobre a justiça social. É a vitória final do dinheiro sobre quaisquer outros valores éticos e sociais.

Em razão deste cenário, importante que os cidadãos tenham consciência de sua participação na sociedade e sobre o sentido literal da democracia, também tão importante quanto estes dois o sentido da educação e da escola, para então poder se posicionar e agir na sociedade em que está inserida.

2.27.1 Cidadania e Democracia

Descreve Cortella (2017) sobre formador de opinião, formador de verdades, segundo a pedagogia freiriana entende que a verdade vai se construir na relação do diálogo. Que ninguém é portador do correto no ponto de partida, mas poderemos sê-lo juntos no ponto de chegada. O que torna obscena uma parte de nossa cidadania é ainda certa posição iluminista das elites, que supõem o domínio sobre aquilo que é necessário para que a vida conjunta aconteça, cabendo aos outros apenas obedecer. Fato este, explodido pelo mundo digital que modificou a noção de autoridade.

Para tanto, novamente se reforça o significado do saber, que, pode e deve ser construído no diálogo, sem donos da verdade, mas com discernimento, com a fricção de corações, mentes e experiências. Dessa forma, todos aprendem. Em razão deste saber, no Brasil atual transcorre um movimento de limpeza ética por conta da imprensa livre, plataformas digitais e capacidade de informação.

Democracia no entendimento de Cortella (2017), na democracia não é tudo permitido, visto não ser ela, ausência de regras, ausência de opressão, pois a opressão não é feita só por outro ser humano, mas também o é pelas circunstâncias. Uma pessoa é oprimida pela ausência de moradia saudável, pela ausência de escolaridade, pela ausência de repartição daquilo que é produção coletiva.

Finalizando nesta contextualização, é oportuno ressaltar que é impossível ter democracia quando o indivíduo não tem liberdade de decisão sobre si mesmo. Sempre inserida na realidade de cada cidadão, pois, sendo a realidade complexa as melhores soluções surgem quando há participação de muitas pessoas e quando há compartilhamento de desejos e ideias. Sendo compreensível que ninguém é dono da verdade, e que é necessário olhar para o mundo e para nós mesmo, com compaixão nos dias velozes que vivemos: em especial, enxergar, ouvir e, especialmente se colocar no lugar do outro.

2.27.2 Escola e Conhecimento

Segundo Coretella (2016), a educação e a escola são lugares nos quais podemos dizer e exercer mais fortemente o nosso não. Não a miséria; não a injustiça; não a contradição humana versus humano; não a Ciência exclusivista; não ao poder opressor. Neste argumento temos o educador, o qual é apaixonado por

uma ideia irrecusável: que gente foi feita para ser feliz! E esse é o seu trabalho; Paixão pela inconformidade de as coisas serem como são; paixão pela derrota da desesperança; paixão pela ideia de, procurando tornar as pessoas melhores, melhorar a si mesmo ou mesma, paixão em suma pelo futuro. Por fim, o educador como partejador de futuro, que procura realizar as possibilidades que a educação tem de colaborar na conquista de uma realidade social superadora das desigualdades, onde as pessoas possam alcançar o sucesso de vencer na vida. Pois, conforme defendia Paulo Freire sobre a busca de construir o inédito viável, sendo aquilo que ainda não é, mas pode ser, já que o sonhar consiste em não delirar e sim desejar e procurar o que oferece paz ao espírito e honra ao sonhador na vida de cada cidadão. (Freire, 1961).

Ainda sobre o inédito viável que tanto defendeu Freire (1961), pela ideia de fazer uma nação que seja descente em sua convivência pública, dado que a decência na convivência privada é uma questão do indivíduo. A decência na convivência pública é um requisito da democracia.

Portanto eis aqui, a importância da educação e da escola na vida nos cidadãos e dos gestores públicos, pois só assim a sociedade poderá exigir mais eficiência da União, dos Estados e dos municípios (no Brasil). Onde seja constante a busca por melhores serviços na área de saúde e de habitação, e também a melhora na gestão dos administradores públicos.

Vivemos uma época de libertação, de uma relação diferente entre cidadão e Estado, para que assim se possa exigir mais dos gestores públicos e estarmos atentos inclusive nas futuras eleições para os respectivos cargos de gestores. E assim acreditarmos que o Brasil possa ser mais educado.

2.28 Governança Corporativa no Setor Público

A governança trata da aquisição e 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 (Bhatta, 2003, p. 5-6).

É perceptível que o conceito de governança corporativa está relacionado à accountability, entendido como a responsabilidade em prestar contas. Este é o caso da organização do setor público, que deve assegurar a integridade do que faz, não devendo aguardar até que os seus dirigentes serem investigados, e sim adotar medidas imediatas para coibir que ocorra o comportamento não ético por parte desses dirigentes.

Argumenta Timmers (2000, p. 9), que 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 eficaz e eficientemente. Além disso, comunicar publicamente bem como providenciar uma prestação de conta para o benefício da sociedade. Observa-se, nesse sentido, que a governança do setor público é constituída pelos seguintes elementos: responsabilidade em atender a sociedade; supervisão; controle; e assistência social.

Na interação que envolve a administração, o controle, a supervisão e a responsabilidade em prestar contas, para Timmers (2000, p. 9-10), interessa-se pela natureza do relacionamento com os participantes da área política e em atingir os objetivos políticos. Para tanto, o gestor público deveria ter uma visão administrativa, sendo responsável por definir claramente esses objetivos (eficácia), as condições, como a qualidade, eficiência, conformidade com os regulamentos e leis relevantes, e controle financeiro.

A abordagem da Administração Pública, particularmente evidente no período pós-guerra e nos anos 1980, é, de modo amplo, baseada no legislativo, na burocracia e em regras para a provisão dos serviços públicos. A população é, assumidamente, homogênea, e as definições das necessidades e problemas são compreendidas pelos profissionais para promoverem os serviços padronizados à população (Hartley, 2005, p. 29).

Sustenta Marques (2005, p. 4-5), que a boa governança corporativa, seja no setor público ou 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.

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, segundo Marques (2005, p. 14), que contribuem para uma governança corporativa sólida são os seguintes: estrutura administrativa; ambiente administrativo; administração de risco; conformidade e complacência; monitoração e avaliação de desempenho; responsabilidade em prestar contas; conformidade versus desempenho.

2.29 Princípios de Governança na Gestão Pública

Uma boa governança pública, 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 (2005, p. 5-6), 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.

Essa transparência é indispensável para permitir que os responsáveis pela gestão pública sejam controlados pela sociedade. 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.

Em síntese, a busca permanente da transparência na Administração Pública deve ser vista como uma condição essencial para que os países, em especial os latino-americanos, possam continuar a progredir no processo de desenvolvimento socioeconômico e na consolidação da democracia. Nesse contexto, a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil.

2.30 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 período de autoritarismo que vigorou de 1964 a 1985. Argumenta Jardim (2001, p. 197) que a transparência do Estado, expressa a 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”.

A esse respeito argumenta Bresser Pereira (2001, p. 43) que, “eficiência administrativa e democracia são dois objetivos políticos maiores da sociedade contemporânea, ainda que vistos como contraditórios pelo saber convencional. Pois bem, uma tese fundamental que orientou a Reforma Gerencial de 1995 contradiz tal saber: a maior eficiência por ela buscada só se efetivará se o regime político for democrático”.

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. A corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos são vistas como enormes obstáculos ao desenvolvimento nacional, porque implicam diretamente redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população (Brasil, 2002).

Fica evidenciado, assim, que a busca da transparência nos países democráticos exige a criação de instituições de controle, direito e garantia do bem público (Furtado, 2005). 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.

2.31 Transparência informacional do Estado

No debate sobre o controle da Administração Pública, torna-se relevante discutir a questão da transparência informacional do Estado. A partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, tem início a retomada em oferecer à sociedade informações como: orçamentárias, financeiras, de pessoal, previdência, compras, entre outros, apesar das deficiências foi inegável o enorme potencial desse recurso tecnológico para a difusão da informação governamental.

Esse esforço indica que a área privilegiada pelo Plano Diretor, e que vem tendo continuidade nos últimos anos, foi a de administração de dados com elevado suporte de recurso tecnológico, incluindo-se a Internet como fator de transparência governamental. Esse sistema de informações, em que pesem os avanços, ainda não se encontra devidamente integrado, de forma que possa oferecer ao cidadão as informações que permitam visualizar com clareza todas as ações governamentais.

A esse respeito sustenta Sauer (1997, p. 6) que todos os sistemas de informações desenvolvidos pelas empresas públicas federais, estaduais e municipais de informática foram feitos sem qualquer compromisso com o cidadão comum. Essa forma de atuar indica, de um lado, o reconhecimento pelo governo da importância de tornar transparentes as informações relativas à arrecadação de impostos, administração financeira e de pessoal, orçamentária, relações exteriores, e, por outro lado, reduz esse sistema a uma atividade operacional, na medida em que não a concebe como uma questão de Estado.

2.32 Controle como instrumento da Democracia

O controle deve ser entendido como um instrumento da democracia. A existência de uma estrutura formal para controle das finanças públicas, eficiente, eficaz e efetiva, para alcance do objetivo de garantir o bom desempenho das atividades estatais realizadas no interesse do bem público é um fato comum em um Estado democrático organizado. É pertinente ressaltar, tendo como referência a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que a sociedade tem o

direito de exigir a prestação de contas dos atos praticados pelos gestores públicos sobre a sua administração. (Matias-Pereira, 2016).

2.33 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 expressa na Constituição Federal (1988). 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.

Finalidades dos sistemas de controle interno, assunto normatizado pelo art. 74 da Constituição Federal (1988).

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada.

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”.

2.34 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 Constituição Federal.

2.35 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 (Meirelles, 2009).

Esse controle pode ser exercido pelos próprios órgãos internos da administração, como por órgãos externos incumbidos do julgamento dos recursos ou das apurações de irregularidades funcionais. No seu conjunto, todos esses órgãos são instrumentos de controle administrativo. Eles podem ser preventivos, sucessivos ou corretivos. (Meirelles, 2009).

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. De modo geral, o sistema de controle pode ser de caráter interno ou externo.

2.36 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 (2006) 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 (1988), que estabelece a exigência de que deve ser mantido pelo Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma integrada.

Controle interno, conforme definido por Meirelles (2006), 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 se tornou 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, 1988). O Tribunal de Contas (da União, dos estados e dos municípios) 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.

São finalidades do controle interno:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos;

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, 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;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunais de Contas (federal, estadual ou municipal), sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas (federal, estadual ou municipal).

2.37 Inovações e mudanças no Controle Interno da Administração Pública no Brasil

No debate que envolve o fortalecimento da democracia é fundamental ter como referência o nível de confiança que a população deposita nas instituições públicas e nos seus dirigentes. Assim, a credibilidade das instituições e dos agentes públicos se transforma em um elemento fundamental para dar legitimidade ao sistema político. Nesse contexto, o esforço governamental para controlar a corrupção é uma medida indispensável no processo de recuperação da legitimidade das instituições.

No período compreendido entre 2003 a 2006, para combater a corrupção na Administração Pública foi a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), 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.

2.38 Aspectos relevantes da lei de Transparência

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), foi alterada no tocante à transparência da gestão pela (Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009), que entrou em vigor na data de sua publicação, em 28 de maio de 2009. A inovação trazida pela referida lei foi a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizassem, em meio

eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira.

A Lei de Transparência (LC nº 131/2009) tornou obrigatória a adoção, por todos os entes da Federação, de um sistema integrado de administração financeira 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).

Segundo a legislação vigente (LC nº 131/2009 e Decreto nº 7.185/2010), devem ser disponibilizadas as diversas informações quanto à despesa e à receita, relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras, no decorrer da execução orçamentária e financeira.

2.39 Acesso à informação no Brasil

A Lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação), de 18 de novembro de 2011, regulamentou o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas. Registre-se que os seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ressalte-se que o direito de acesso à informação pública no Brasil foi previsto na Constituição Federal, no inciso XXXIII do Capítulo I – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – que dispõe que:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (Constituição Federal, 1988).

A Constituição Federal (1988), também tratou do acesso à informação pública no art. 5º, inciso XIV, art. 37, § 3º, inciso II, e no art. 216, § 2º. São estes os dispositivos que a Lei de Acesso a Informações regulamenta, estabelecendo requisitos mínimos para a divulgação de informações públicas e procedimentos para facilitar e agilizar o seu acesso por qualquer pessoa.

Assim, a Lei de Acesso a Informações, caso seja implementada de forma adequada, se apresenta como um instrumento relevante para a consolidação da democracia no Brasil, além de prevenir a corrupção no país. É por meio de uma maior participação popular e do controle social das ações governamentais, via

acesso da sociedade às informações públicas, que será possível elevar a qualidade na gestão pública.

2.40 Programa de Fiscalização dos Municípios

O lançamento, em 2003, pela CGU do Programa de Fiscalização, mediante sorteios públicos, dos recursos federais aplicados nos Municípios, com o objetivo expresso de inibir a corrupção, pela dissuasão que resulta da possibilidade, sempre presente, para o gestor, de ser ele o próximo sorteado para ser fiscalizado também se enquadra nesses avanços. Esses tipos de medidas estão começando a despertar e estimular a participação social, dos cidadãos, para a fiscalização e o controle sobre os administradores do dinheiro público (CGU, 2010).

Registre-se que as leis que tratam das finanças públicas, em que pese o significativo nível de desconhecimento da função do sistema de controle interno na Administração Pública, sempre cuidaram do assunto. Verifica-se que a Lei nº 4.320/1964, no título que trata do controle da execução orçamentária, dispõe sobre controle interno em seus arts. 76 a 80. Esta preocupação também está presente na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei nº 101/2000 – em especial no art. 59, que trata da fiscalização da gestão fiscal.

Deficiências e limitações dos controles internos:

- a) baixo nível de conhecimento e/ou desconhecimento das finalidades do órgão de controle interno na administração;
- b) desatenção e negligência dos servidores na execução das tarefas diárias;
- c) baixa qualificação de formação e/ou experiência para exercer a função;
- d) baixo nível de interesse no processo de educação continuada, por meio da participação em cursos de qualificação, especialização, seminários etc.;
- e) dificuldades para detectar conluio de servidores nas fraudes e irregularidades;
- f) descaso ou omissão na denúncia de atos de impropriedades ou falta de comunicação à administração para as providências;
- g) baixo nível de interesse da administração em estruturar o controle interno de modo a cumprir satisfatoriamente suas atribuições constitucional e legal;
- h) estruturação deficiente do órgão, em termos de recursos humanos e tecnologia. Em geral a criação do órgão visa apenas o cumprimento da lei ou para

atender às recomendações do Tribunal de Contas, sem o efetivo interesse no seu adequado funcionamento.

2.41 Prestações de Contas

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF nº 101/2000), no seu art. 56, define que as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidas no art. 20 (da LRF), as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 da LRF (60 dias) pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais (§ 2º do art. 56 da LRF, nº 101/2000).

O controle das ações do Setor Público é efetuado por meio da realização de auditorias por órgãos especializados: Auditorias Gerais e Tribunais de Contas.

Auditorias Gerais: têm a atribuição básica do exercício do controle interno das entidades componentes da estrutura da Administração Pública, centralizada e descentralizada, no âmbito dos três segmentos de governo: federal, estadual e municipal. (LRF, nº 101/2000).

Tribunais de Contas: são órgãos autônomos e de atuação independente, vinculados aos Poderes Legislativos das esferas federal e estadual. Suas atribuições estão estabelecidas constitucionalmente e são direcionadas para o controle externo da administração, por meio do controle das atividades dos órgãos, agentes e responsáveis pela movimentação dos recursos financeiros do setor público. (LRF, nº 101/2000).

2.42 Objetos de Controle na Administração Pública

De acordo a Constituição Federal (1988), em seu artigo 70, parágrafo único, os objetos de controle na Administração Pública são:

- Contas de gestores de recursos públicos e contas do governo;
- Gestão de recursos orçamentários e extra orçamentários;
- 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.

CAPITULO 3

DESENHO METODOLÓGICO E ANÁLISES DOS RESULTADOS

3.1 Métodos utilizados e seus conceitos

3.1.1 Conceitos de método

Segundo Roesch (2013), Método é o caminho para seguir, os métodos científicos são as ferramentas que ordenam o pensamento em como proceder o pesquisador em um caminho para alcançar um objetivo.

A seguir o autor passa a demonstrar os fundamentos que amparam a escolha metodológica que orientou a investigação. O caminho cursado no seu desenvolvimento, mencionando as fases que formaram a operacionalização desta tese. Destaca-se a seguir, as premissas básicas do método, relativas a relação do estudo, estratégias de coleta de dados e informações, bem como as técnicas utilizadas no seu tratamento, análise e interpretação.

3.1.2 Métodos utilizados

A pesquisa foi desenvolvida com o intuito de cumprir os objetivos propostos, com a busca de solução as questões que instigaram o problema do estudo sobre os atos administrativos realizados pelos gestores públicos municipais. Esses atos foram explorados e analisados com o uso de métodos e técnicas científicas nos atos administrativos gerados pelos gestores (prefeitos), nas prefeituras municipais do estado do Rio Grande do Sul. Foram utilizados nestas análises e interpretações métodos qualitativos e quantitativos.

3.1.2.1. Quanto a abordagem do estudo

Na abordagem qualitativa, oportuno ressaltar que esta, por sua vez, buscou informar um entendimento sobre a realidade, como ela se dispõe e como pode ser apreendida. O modo qualitativo constituiu que o pesquisador transitasse no sentido do objeto de estudo e declinasse a postura de observante externo. Objetivando resumir a extensão entre teoria e os dados, contexto e ação.

A aplicabilidade dessa abordagem foi vinculada à natureza do objeto a ser explorado, sob a visão qualitativa o progresso do conhecimento acadêmico no campo das pesquisas que tratam das questões administrativas e organizacionais, tendeu a ser mais eficaz quanto mais explícitas fossem as convicções de quem se dispunha na investigação.

Com uma demandou de abordagem qualitativa na pesquisa, argumenta-se que pesquisa qualitativa e seus métodos de coleta e análise de dados são apropriados para uma fase exploratória da pesquisa. A pesquisa qualitativa também é apropriada para a avaliação formativa, quando se trata de melhorar a efetividade de um programa, ou plano, e também quando se trata de relatar uma evolução

histórica de determinado tema e construir considerações críticas sobre o seu aspecto evolutivo (Roesch, 2015).

Na abordagem quantitativa aplicada ao trabalho, foi buscado avaliar mudanças organizacionais, quando tratado em abordagens holísticas, com expressão de resultados a dados relevantes para a tomada de decisões.

Conforme Chizzotti (2017, pg. 64), a pesquisa classificada como quantitativa prevê a mensuração de variáveis preestabelecidas e procura verificar e explicar sua influência sobre outras variáveis. Neste tipo de pesquisa, o pesquisador descreve, explica e prediz.

✓ A opção metodológica

A opção metodológica que orientou o estudo foi a no campo das ciências sociais aplicadas, mais precisamente, a proposta levada a efeito foi a de uma pesquisa interpretativa de caráter estruturalista inspirada em duas referências:

➤ No dito de Lévi-Strauss (1973), interpretar significa visão com um olhar distinto, o olhar desnudo das circunscrições culturais que carregamos, do saber que registramos e da familiaridade que temos com o objeto;

➤ Na convicção estruturalista de Bourdieu (1990), as ideias são afluentes da sua condição de produção e o método científico é, essencialmente, um *modus operandi*.

Para tanto, manifesta autor conforme preconiza (Hancock, 2002), de que as pesquisas qualitativas interpretativas apresentam características comuns entre elas:

➤ O foco nas opiniões, experiências e sentimentos dos indivíduos;

➤ A coleta de dados e informações diretamente sobre o campo;

➤ A descrição dos fenômenos sociais e psicológicos tal como ocorrem, sem a manipulação das situações sob análise;

➤ A identificação de variáveis como propósito e não como passo preparatório;

➤ A abordagem inicial indutiva, isto é, a utilização dos dados para desenvolvimento de conceitos e de teorias;

➤ A abordagem de fechamento dedutiva, isto é, a submissão dos conceitos e teorias à validação lógica;

➤ A validação pela redução, identificação e especificação do campo investigado.

Esse enfoque, foi marcante como os que se fundamentam em análises de extensão subjetiva, em encontro com a objetividade presente nas análises quantitativas. Razão pela qual, a grande maioria dos trabalhos que tratam da gestão de organizações públicas e empresariais, as análises interpretativas tendem a se apoiar em conhecimentos teórico-empíricos como meio de assegurar cientificidade à pesquisa, embora não sejam pouco frequentes estudos que apresentam interpretações a partir de dados e informações quantitativos (Vieira; Zouain, 2005).

O enfoque na maior da compreensão aos conceitos utilizados no processo investigativo, bem como aspectos da cientificidade e a confiabilidade foram características essenciais ao incremento de uma apropriada abordagem interpretativa. Na mesma medida que: autenticidade, plausibilidade, critérios de justificação dos resultados e possibilidade de julgamento crítico foram fundamentais para assegurar a credibilidade do estudo (Vieira; Zouain, 2005).

✓ As bases epistemológicas

A epistemologia que guiou a pesquisa centrou-se nas relações estruturais. A aplicação do método teve com o propósito de realizar o estudo de um fenômeno restrito ao contexto do organizar e do administrar, buscando alcançar arcabouços subentendidos, formados pelos elementos que os caracterizam.

Assegura Thiry-Cherques (2003), que a escolha epistemológica não só contém uma filosofia, mas um espectro do que se investiga, embora não determine a escolha de métodos e técnicas de investigação. O fim epistemológico da pesquisa qualitativa é, essencialmente, exploratório e tem como prioridade à procura de relações desconhecidas. A investigação qualitativa representa uma opção pelo objeto da investigação, nos casos referidos as condutas, nos atos administrativo praticados pelos gestores públicos municipais, os quais não se enquadram em aspectos estritamente quantitativos.

✓ O Caminho investigativo

A pesquisa abrangeu três fases: a construção de um modelo teórico, a investigação empírica e a interpretação. Adotando o rumo de investigação proposta, as fases se ajudaram umas às outras, de maneiras controladas e devotadas de agir e de pensar que organizam um método (Bourdieu, 2005).

A proposta metodológica buscou, alcançar as condições para uma elucidação aceitável ao objeto investigado com a alcance de uma interpretação possível do fenômeno estudado.

A metodologia de estudo da presente tese doutoral contempla uma pesquisa aplicada cobrindo com os atos e fatos das Prefeituras Municipais do estado do Rio Grande do Sul no país do Brasil. Por sua vez, a abordagem do problema de investigação considera que tudo pode ser medido ou quantificáveis, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Exigindo a utilização de recursos estatísticos como os dados relativos (percentagem), absolutos (numéricos), e ainda a média.

Também utilizadas pesquisas qualitativas, tendo em mente que pode haver uma relação dinâmica entre o mundo real e o assunto, isto é, uma ligação inseparável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números. (Apolinário, 2011).

A interpretação dos fatos e a atribuição de significados foi fundamental no processo da investigação qualitativa. O ambiente do Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal de Contas do Estado do RS foi a fonte direta para a coleta dos dados, assim como o investigador o instrumento-chave, sendo os dados analisados de forma indutiva.

3.1.2.2. **Quanto** aos objetivos do estudo

Quanto aos objetivos, a pesquisa considerada e aplicada ao trabalho de tese foi a descritiva. Também aplicada pesquisa de campo, com levantamentos de dados secundários junto aos tribunais de contas de estado e ao tribunal superior eleitoral, ambos relacionados ao tema do estudo.

Neste método utilizado no trabalho, ocorreu a descrição de constituição ao modelo teórico, de significativa relevância na construção da pesquisa, onde a

respectiva descrição procurou antever o desenvolvimento conceitual e analítico da pesquisa.

Também se intitulou descritivo, ao adotar a técnica na análise dos resultados, no tratamento dos dados levantados com a pesquisa, utilizando-se da estatística descritiva, gerando números absolutos e percentuais relacionados aos atos administrativos dos gestores públicos investigados.

Gil (2018, p. 26) define pesquisas descritivas como pesquisas que tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, mas também podem ser utilizadas com a finalidade de identificar prováveis relações entre variáveis específicas.

Destaca-se a utilização da pesquisa descritiva que, visou descrever as características de uma população (atos dos gestores municipais do estado do RS). Envolveu o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados, como relatórios no Tribunal Superior Eleitoral e no Tribunal de Contas do estado do RS, e a observação sistemática.

Do ponto de vista dos seus objetivos, a investigação também foi exploratória, por ter como objetivo proporcionar uma maior familiaridade com o problema e, especialmente, para o tornar explícito, envolvendo a literatura; Análise de exemplos que incentivaram a compreensão. Assumindo ainda a forma de pesquisa bibliográfica e estudo de casos (irregularidades dos atos administrativos dos gestores municipais).

Assim como define Gil (2018), as pesquisas exploratórias têm o propósito de tornar o projeto mais próximo do problema, sendo mais explícito e bastante flexível, interessando-se em todos os aspectos do fenômeno ou fato a ser estudado.

A investigação teve como objeto a procura de analogias que constituem a estrutura da responsabilização dos gestores no campo da função pública. A intenção foi a de promover uma interpretação de construções que contribuíssem para o sistema de responsabilização dos gestores.

✓ O desenho da pesquisa

A representação da pesquisa foi entendida como a concepção global da investigação (Goulart, 2005). A escolha do método, seja ele qualitativo ou quantitativo, se tornou relevante quando ocorreu a sintonia entre o potencial

explicativo do método em relação ao objeto investigado, essencial para que o incremento da pesquisa tivesse êxito.

Sobre pesquisas explicativas, Gil (2018) diz que elas têm o propósito de identificar fatores que determinam ou até mesmo contribuem para a ocorrência de determinados fenômenos. Elas aproximam muito o conhecimento da realidade, pois focam em explicar o porquê das coisas. É um dos tipos mais complexos de pesquisa.

A escolha por um enfoque interpretativo teve como finalidade cuidar do fenômeno sociocultural estudado em suas adjacências mais amplas. A intenção foi a de assegurar a coerência lógica da argumentação, a harmonia entre a base epistemológica que amparou a investigação e a aplicação de técnicas e instrumentos de pesquisa, tanto eles quantitativos ou qualitativos.

No caso exclusivo do objeto de estudo, a responsabilização no campo da função pública, requereu um esforço ainda mais significativo para o alcance de uma análise coesa, foi o que instigou o desdobramento da pesquisa.

No tocante aos métodos científicos da pesquisa foi utilizado o método dedutivo, por explicar o conteúdo através de uma cadeia de raciocínio em ordem decrescente, com análise geral para o particular e chegar a uma conclusão. Utilizou a construção lógica. (Gil, 1999; Lakatos Marconi, 1993).

O método indutivo também foi utilizado, pelo conhecimento baseado na experiência. No raciocínio indutivo, a generalização derivou de observações em casos de realidade concreta. Quanto aos resultados específicos ocorreu a elaboração de generalizações (Gil, 1999; Lakatos Marconi, 1993). Também utilizado o método hipotético-dedutivo, que visou explicar as dificuldades expressas no problema do estudo através das hipóteses que foram aceitas ou refutadas.

Foi utilizado o método dialético, pois, no entendimento de Zago (2013), este contribuiu para a interpretação eficaz e total da realidade, sendo este método, ter considerado os fatos do estudo no seu contexto social, político e econômico.

Para Marx e Engels (2007) ao usarem a dialética objetivam suprimir a imediatividade e a pretensa independência com que o fenômeno surge, subsumindo-o a sua essência. Com a dialética os elementos cotidianos deixam de ser naturalizados e eternizados, passando a ser encarados como sujeitos das práxis sociais da humanidade. Neste sentido, a dialética é um esforço para perceber as

relações reais (sociais e históricas) por entre as formas estranhadas com que se apresentam os fenômenos.

Finalmente, o método fenomenológico, pois a pesquisa teve como preocupação a descrição da experiência como ela ocorreu, em sua realidade social. (Orengo et al., 2020). A fenomenologia significa “estudo dos fenômenos”, isto é, estuda tudo aquilo que se mostra à consciência de alguém. (Orengo et al., 2020).

3.1.2.3. Quanto aos procedimentos do estudo

Quanto aos procedimentos técnicos foi uma investigação bibliográfica, construída a partir de material já publicado, estruturado por livros, Artigos científicos, teses relacionadas ao tema da pesquisa, e também com material disponível na Internet.

A pesquisa bibliográfica é definida por Pereira (2019) como sendo aquela desenvolvida a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos científicos e atualmente com material disponibilizado na Internet. E define a pesquisa documental sendo a elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico.

Em consideração a pesquisa documental foi utilizada, um levantamento da pesquisa investigativa e analítica, diretamente relacionada aos atos praticados pelos gestores cujo comportamento foi buscado conhecer. O uso de um estudo de vários casos (referente aos atos praticados pelos gestores públicos municipais), se fez necessário pelo fato de que a pesquisa implicou em um estudo aprofundado nos atos administrativos de vários gestores, de forma a permitir o seu amplo e detalhado conhecimento. E, finalmente, a utilização da pesquisa participante que visou desenvolver a interação entre o investigador e as situações investigadas.

A pesquisa documental é bastante utilizada nas ciências sociais, e conforme Gil (2018) ela é um dos delineamentos mais importantes no campo da História e Economia pois apresenta uma variedade de dados imensa, sendo embasados em documentos dos mais variados tipos.

3.2 População e amostra

Sobre a população e ou amostra da pesquisa, destaca Roesch (2013), sendo a população um grupo de pessoas ou empresas interessadas na pesquisa para o propósito específico de um estudo.

A respectiva autora considera ainda a amostragem um procedimento estatístico para que a amostra seja formada a partir de uma população, ressalta que na maioria das pesquisas é inviável estudar todos os indivíduos em uma população, de modo que o pesquisador estuda apenas uma amostra que consiste em um número menor de indivíduos do que a população total. (Roesch, 2013).

Neste sentido a pesquisa se utilizou da população dos 497 municípios e as 165 zonas eleitorais existentes no Rio Grande do Sul, conformando uma amostra de 486 municípios pesquisados, correspondendo a 97,79% do total de municípios do estado do Rio Grande do Sul.

3.3 Instrumentos de coleta de dados

Foram realizadas pesquisas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em especial atos administrativos praticados pelos gestores públicos municipais e, no Tribunal Superior Eleitoral para verificação aos gestores sobre seus perfis, dados estes, coletados por meio de relatórios nas instituições citadas.

Sobre os instrumentos de coleta dos dados foi utilizada a observação especificamente a observação sistêmica. Também utilizado a observação individual pelo investigador. A pesquisa ainda buscou dados primários e secundários, em relatórios de responsabilização, disponibilizados na página Web de transparência da jurisdição do Tribunal de contas do estado do Rio Grande do Sul, Tribunal Superior Eleitoral e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), bem como Associação de municípios da região noroeste do estado do Rio Grande do Sul, bibliografias, websites de pesquisa, e apontamentos de irregularidades ocorridas nas gestões de 2012 a 2016 nos municípios do estado do RS, as quais foram analisadas pela data de suas respectivas publicações nos sites dos tribunais entre os anos de 2017 a 2019.

A tabulação dos dados foi realizada com recursos do Excel e também com tabelas em Word, organizando assim as informações obtidas na investigação, através de índices e os cálculos estatísticos com a apresentação de gráficos relevantes ao estudo.

Os dados tabulados, analisados e organizados foram interpretados para cumprir os objetivos da pesquisa, comparados e contrastados a fim de confirmar ou rejeitar Hipóteses da pesquisa.

Por fim, os resultados obtidos da pesquisa foram sintetizados, indicando se os objetivos foram atingidos, ou se as hipóteses foram confirmadas ou rejeitadas, proporcionando uma contribuição para o estudo no desenvolvimento das ciências sociais aplicadas e na Gestão pública.

3.4 Formas de análises e tratamento dos dados

Informações reveladas por meio dos dados relacionados às estatísticas descritivas, onde foi apresentado resultados sobre o perfil, comportamentos dos gestores e dos atos de gestão, posteriormente, os respectivos resultados processados foram colocados em tabelas, gráficos, e realizados comparativos em relação aos casos estudados, (relação casos e ou irregularidades e os princípios da administração pública). Sendo tais resultados apresentados a partir de pesquisas realizadas sobre gestores públicos municipais (prefeitos) nos anos de 2017 a 2019, dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Enquanto os dados sobre os eleitos gestores (prefeitos) da eleição municipal do ano de 2016, entre eles: cor, raça; estado civil; faixa etária; gênero; grau de instrução, ocupação e partidos em confronto ao cargo. Características na definição aos perfis dos gestores públicos municipais propostos no estudo.

3.5 Análises dos resultados

Este tópico aborda a coletânea de resultados levantados na pesquisa de campo realizada. Conformando a exposição das perguntas problemas levantadas, dos objetivos propostos e, também das respectivas hipóteses arquitetadas em relação a temática de estudo e suas problematizações.

➤ Questões relacionadas a problemática de estudo

3.5.1. Quais são as áreas de formação dos gestores públicos das prefeituras municipais gaúchas?

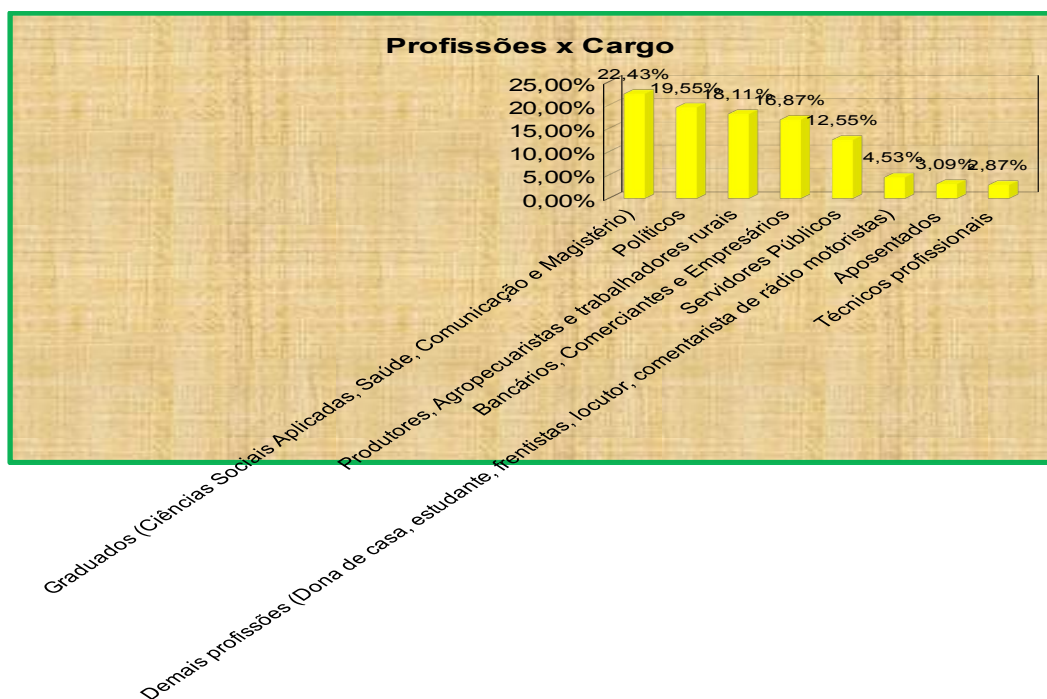
Tabela 3: Ocupação e cargo

UF	Ocupação	Cargo	Quantitativo	(%)
RS	Administrador	Prefeito	13	2,67
RS	Advogado	Prefeito	30	6,17
RS	Agente administrativo	Prefeito	2	0,41
RS	Agricultor	Prefeito	77	15,8
RS	Agrônomo	Prefeito	5	1,03
RS	Analista de sistemas	Prefeito	2	0,41
RS	Aposentado (exceto Servidor Público)	Prefeito	15	3,09
RS	Arquiteto	Prefeito	2	0,41
RS	Auxiliar de escritório e assemelhados	Prefeito	2	0,41
RS	Bancário e economiário	Prefeito	5	1,03
RS	Carpinteiro, marceneiro e assemelhados	Prefeito	1	0,21
RS	Comerciante	Prefeito	16	3,29
RS	Comerciário	Prefeito	1	0,21
RS	Contador	Prefeito	7	1,44
RS	Corretor de Imóveis, Seguros, Títulos e Valores	Prefeito	2	0,41
RS	Deputado	Prefeito	1	0,21
RS	Diretor de estabelecimento de ensino	Prefeito	1	0,21
RS	Dona de casa	Prefeito	1	0,21
RS	Eletricista e assemelhados	Prefeito	2	0,41
RS	Empresário	Prefeito	55	11,32
RS	Enfermeiro	Prefeito	2	0,41
RS	Engenheiro	Prefeito	9	1,85
RS	Estudante, Bolsista, Estagiário e Assemelhados	Prefeito	1	0,21
RS	Farmacêutico	Prefeito	3	0,62
RS	Fiscal	Prefeito	1	0,21
RS	Fisioterapeuta e Terapeuta Ocupacional	Prefeito	1	0,21
RS	Frentista	Prefeito	1	0,21
RS	Jornalista e Redator	Prefeito	1	0,21
RS	Locutor e comentarista de Rádio e Televisão e Radialista	Prefeito	4	0,82
RS	Mecânico de manutenção	Prefeito	4	0,82
RS	Médico	Prefeito	12	2,47
RS	Militar Reformado	Prefeito	1	0,21
RS	Motorista de Veículos de Transporte Coletivo de	Prefeito	2	0,41

	Passageiros			
RS	Motorista de Veículos de Transporte de carga	Prefeito	2	0,41
RS	Ocupante de Cargo em Comissão	Prefeito	3	0,62
RS	Odontólogo	Prefeito	3	0,62
RS	Outros	Prefeito	11	2,26
RS	Pecuarista	Prefeito	4	0,82
RS	Polícia Civil	Prefeito	1	0,21
RS	Prefeito	Prefeito	79	16,26
RS	Produtor Agropecuário	Prefeito	5	1,03
RS	Professor de Ensino Fundamental	Prefeito	8	1,65
RS	Professor de Ensino Médio	Prefeito	6	1,23
RS	Professor de Ensino Superior	Prefeito	3	0,62
RS	Representante Comercial	Prefeito	5	1,03
RS	Servidor Público Civil Aposentado	Prefeito	7	1,44
RS	Servidor Público Estadual	Prefeito	9	1,85
RS	Servidor Público Federal	Prefeito	3	0,62
RS	Servidor Público Municipal	Prefeito	33	6,79
RS	Técnico em Agronomia e Agrimensura	Prefeito	2	0,41
RS	Trabalhador serviços Contabilidade de Caixa	Prefeito	1	0,21
RS	Trabalhador Florestal	Prefeito	1	0,21
RS	Trabalhador Rural	Prefeito	1	0,21
RS	Vereador	Prefeito	15	3,09
RS	Veterinário	Prefeito	2	0,41
	Soma		486	100

Fonte: (Tribunal Superior Eleitoral/RS, 2016).

Gráfico 1: Profissões versus Cargo de Prefeito



Fonte: Elaborado pelo autor

Nesta análise relativa a tabela 3 e o gráfico 1, identificou-se que os cargos de prefeito são constituídos por uma variedade de profissões, entre um quantitativo de 65 profissões. Estas por sua vez, distribuídas em grupos como: profissionais graduados das diversas áreas do conhecimento (Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas, Ciências Agrárias, Ciências da Saúde, Ciências Biológicas e Engenharias) 22,43%; Servidores Públicos 12,55%; Políticos 19,55%; Produtores, Agropecuaristas e trabalhadores rurais 18,11%; bancários, Comerciantes e Empresários 16,87%, outras profissões com menor percentual como Técnicos profissionais 2,88%; Aposentados 3,09%; Demais profissões (Dona de casa, estudante, frentistas, locutor, comentarista de rádio e motoristas) 4,53%.

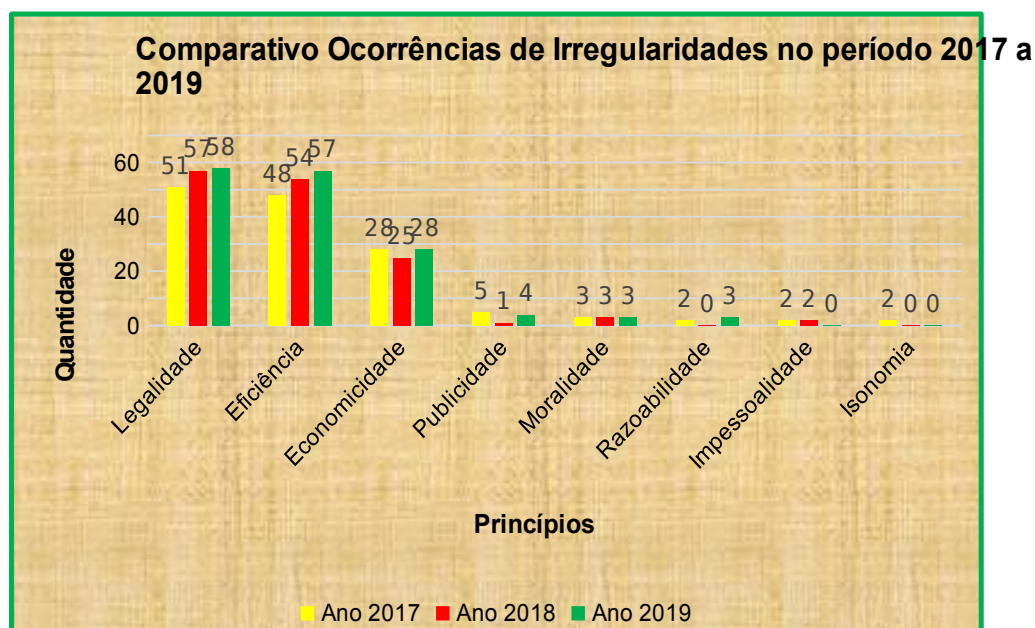
3.5.2. Quais os princípios da administração pública apresentam os maiores números de apontamentos dos atos administrativos?

Tabela 4: Comparativo de ocorrências de irregularidades

Princípios	Período		
	2017	2018	2019
1. Legalidade	51	57	58
2. Eficiência	48	54	57
3. Economicidade	28	25	28
4. Publicidade	5	1	4
5. Moralidade	3	3	3
6. Razoabilidade	2	0	3
7. Impessoalidade	2	2	0
8. Isonomia	2	0	0

Fonte: (Tribunal Superior Eleitoral/RS, 2016).

Gráfico 2: Comparativo Ocorrências de Irregularidades período 2017 a 2019



Fonte: Elaborado pelo autor

A análise e interpretação deste quesito referente a tabela 4 e o gráfico 2, foi representado pelos quantitativos ocorridos no período dos três anos da pesquisa, com destaque aos de maior incidência, aos princípios da legalidade com uma evolução de 51, para 57 e depois 58 ocorrências na sequência dos três anos analisados, depois eficiência e economicidade respectivamente. Os demais

princípios, como da publicidade, moralidade, razoabilidade, impessoalidade e isonomia com menores incidências, quanto aos apontamentos dos atos administrativos irregulares, nem por isso menos importantes, visto que em muitas situações analisadas ocorreram concomitantemente entre eles.

3.5.3 Como se comportou a evolução das ocorrências de irregularidades nos municípios pesquisados durante o período de 2017 a 2019?

Tabela 5: Número de Ocorrências e relatos por natureza

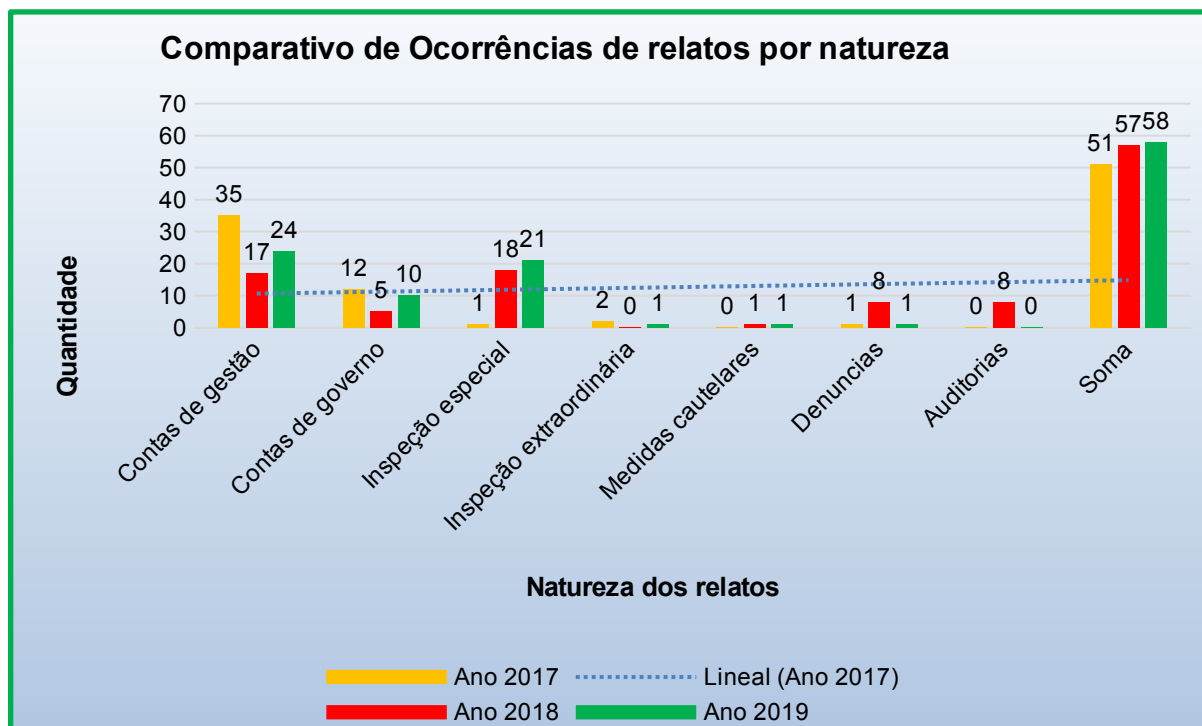
Natureza da Ocorrência	Anos analisados		
	2017	2018	2019
Contas de gestão	35	17	24
Contas de governo	12	5	10
Inspeção especial	1	18	21
Inspeção extraordinária	2	0	1
Medidas cautelares	0	1	1
Denúncias	1	8	1
Auditorias	0	8	0
Soma	51	57	58

Fonte: Elaborado pelo autor com base no (Tribunal Superior Eleitoral/RS, 2016).

A tabela 5 demonstra a evolução anual das ocorrências e seus quantitativos, destacadas as de maiores ocorrências as relativas as Contas de Gestão, com 35, 17 e 24 ocorrências registradas ao decorrer dos 03 anos analisados. Juntamente com as Inspeções especiais e Contas de Governo respectivamente são as com maior número de ocorrências no período analisado. Enquanto inspeção extraordinária, medidas cautelares, denúncias e Auditorias com menor frequência de ocorrências.

No total das ocorrências irregularidades, foi possível observar que no ano de 2017 para 2018 houve um aumento de 6 ocorrências, o que corresponde um incremento de 11,76%. Já no comparativo entre 2018 para 2019 houve o aumento de uma ocorrência irregular, o que correspondeu a 1,75%.

Gráfico 3: Quantidade de ocorrências versus relatos por natureza



Fonte: Elaborado pelo autor

O gráfico 3 representa a incidência das ocorrências em quantitativos, e quais os mais representativos com relação aos atos administrativos, assim discriminados: atos de gestão; inspeção especial e contas de governo.

Nas contas de gestão quando comparada ao ano de 2017, houve um decréscimo no ano de 2018 (de 35 para 17 ocorrências), enquanto no ano de 2019 (de 35 para 24 ocorrências).

Nas contas de governo quando comparadas com o ano de 2017, houve decréscimo no ano de 2018 (de 12 para 5 ocorrências), enquanto no ano de 2019 (12 para 10 ocorrências).

Referente as ocorrências nas inspeções especiais, com a seguinte representatividade, na comparação com 2017, houve um acréscimo de uma ocorrência em 2017 para 18 e em 2019 passou para 21 ocorrências. Sendo estas três as modalidades de ocorrências mais significativas na pesquisa.

As demais situações ocorridas não são menos importantes em razão de não terem quantidades expressivas nas suas ocorrências, visto as mesmas também apresentam atos irregulares dos gestores.

Oportuno explicitar as demais ocorrências, entre elas a medida cautelar, que trata da tutela cautelar, sendo um instrumento de garantia processual, tendo por finalidade assegurar a efetividade de um determinado provimento a ser produzido como resultado final de um processo. (Raatz; Anchieta, 2015).

A denúncia, peça apresentada por particular, noticiando à administração o suposto cometimento de irregularidade associada ao exercício de cargo. E quanto à formalidade, na regra geral da administração pública, exige-se apenas que as denúncias sejam identificadas e apresentadas por escrito.

A auditoria governamental, que consiste no conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos por entidade de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. (Tribunal de Contas da União, 2011).

A inspeção especial como uma investigação de forma minuciosa a um determinado ato ou fato administrativo e, a inspeção extraordinária como sendo uma verificação geral em vários atos ou fatos administrativos conjuntamente. (Matias-Pereira, 2016).

➤ Hipóteses do estudo

3.5.4 H1: A qualificação profissional dos gestores públicos municipais é predominante na formação relacionada a área de gestão.

A seguir o pesquisador apresenta, as informações analisadas junto ao Tribunal Superior Eleitoral/RS, na qual buscou explanar a formação dos gestores com graduação e que tivessem relação com a área de gestão, assim demonstrando:

Tabela 6: Formação com graduação dos prefeitos versus Área de gestão

UF	Formação	Áreas Conhecimento	Quantitativo
RS	Administrador	Ciências Sociais Aplicadas	13
RS	Advogado	Ciências Sociais Aplicadas	30
RS	Analista de Sistemas	Ciências Sociais Aplicadas	2
RS	Contador	Ciências Sociais Aplicadas	7
RS	Arquiteto	Ciências Sociais Aplicadas	2
RS	Jornalista e Redator	Ciências Sociais Aplicadas	1

RS	Professor de Ensino Fundamental	Ciências Humanas	8
RS	Professor de Ensino Médio	Ciências Humanas	6
RS	Professor de Ensino Superior	Ciências Humanas	3
RS	Agrônomo	Ciências agrárias	5
RS	Veterinário	Ciências Agrárias	2
RS	Enfermeiro	Ciências da Saúde	2
RS	Fisioterapeuta e Terapeuta Ocupacional	Ciências da Saúde	1
RS	Médico	Ciência da Saúde	12
RS	Odontólogo	Ciências da Saúde	3
RS	Farmacêutico	Ciências Biológicas	3
RS	Engenheiro	Engenharias	9
	Soma graduados		109

Fonte: (TSE/RS, 2016)

Tabela 7: Percentual e número de prefeitos com graduação na área de gestão

Total prefeitos	486
Percentual de graduados sobre total prefeitos (109/486)	22,43%
Com formação para gestão com relação ao total prefeitos (52/486)	10,70%
Graduação relacionada a conhecimentos de gestão	52

Fonte: Elaborada pelo autor com base no (TSE/RS, 2016).

O estudo buscou identificar a quantidade de prefeitos com graduação, comparado ao número total de prefeitos, neste sentido a pesquisa verificou, através do resultado da divisão de 109 (graduados) / 486 (prefeitos) o percentual de 22,43%, contem formação Universitária, distribuídas nas diferentes áreas do conhecimento, entre as quais: Ciências Sociais Aplicadas 55; Ciências Humanas 17; Ciências Agrarias 7; Ciências da Saúde 18; Ciências Biológicas 3 e Engenharias 9, perfazendo o total de 109 graduados nas diversas áreas do conhecimento.

As tabelas 6 e 7 acima demonstram dados de extrema importância para a pesquisa, quando na tentativa de confirmar a hipótese, se a qualificação profissional dos gestores públicos municipais é predominante na formação relacionada a área de gestão.

Ao comparar os prefeitos com formação relacionada a área de gestão e o total dos prefeitos pesquisados (demonstrados pela fração de 52/486), constatou-se

que a sua representação em 10,70% com relação formação para a gestão administrativa.

Com esta afirmativa do percentual acima identificado ficou evidenciada a proposta da hipótese 1, identificou-se um pequeno número de Prefeitos com formação na área de gestão, perfazendo-se 52 prefeitos equivalente ao percentual de 10,70%. Portanto, a referida hipótese está refutada, visto não ser predominante a formação dos gestores relacionadas com a área da gestão administrativa.

Neste sentido, se faz relevante mencionar o quão importante é a gestão do conhecimento por parte dos gestores públicos municipais, pois, para as instituições públicas em especial na gestão pública municipal, foco do estudo.

Para Cortella (2016), a gestão do conhecimento pode ser de significativa importância, pois contribui para a otimização nas operações diárias dos gestores públicos, contribuindo assim na melhora aos serviços públicos no atendimento à população. Por isso, tão relevante sua aplicabilidade nas instituições públicas municipais. Uma vez propagado, o conhecimento pode ser retido por outros colaboradores, a fim de gerar resultados sempre superiores aos do passado. É necessário reconhecer e disseminar os conhecimentos para que as instituições estejam sempre evoluindo.

Já na percepção de Sartori (2011), um dos desafios das instituições atuais é aplicar a gestão do conhecimento de forma alinhada as suas atividades diárias e o seu planejamento estratégico, pois de nada adianta implantar a gestão do conhecimento sem pensar em quais resultados se quer atingir.

3.5.5 H2: É no princípio da Legalidade que ocorrem os maiores números de apontamentos dos atos administrativos municipais

Nesta contextualização o autor buscou demonstrar a partir dos dados pesquisados junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no período compreendido entre 2017 e 2019, quais dos princípios tem maior representatividade na confirmação ou rejeição da segunda hipótese.

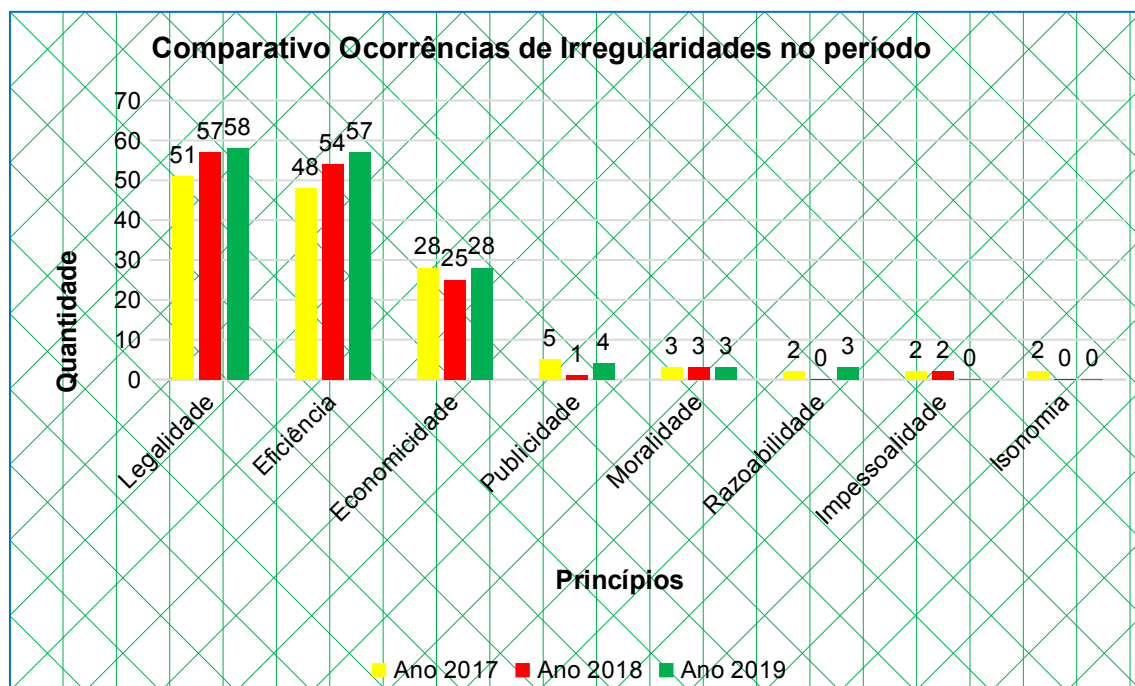
Tabela 8: Comparativo de princípios com maior número de apontamentos no período 2017 a 2019

Princípios	Período		
	2017	2018	2019
Legalidade	51	57	58
Eficiência	48	54	57
Economicidade	28	25	28
Publicidade	5	1	4
Moralidade	3	3	3
Razoabilidade	2	0	3
Impessoalidade	2	2	0
Isonomia	2	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor com base no (TCE/RS, 2020).

Gráfico 4: Quantidade de ocorrências versus princípios administrativos

administrativos



Fonte: Elaborado pelo autor

Em tratativa relacionada a segunda hipótese, ser o princípio da Legalidade a maior ocorrência de apontamentos dos atos administrativos municipais.

A pesquisa demonstrou ser afirmativa, confirmando na sua totalidade todos os apontamentos com infringência ao princípio da legalidade, como demonstrado graficamente a quantidade de 51, 57 e 58 apontamentos respectivamente nos anos de 2017 a 2019.

Em análise aos dados da tabela 08, foi evidenciado ser o princípio da legalidade a representação com maior ocorrência em números de apontamentos

irregulares. Portanto, resta confirmada e aceitar esta hipótese, sendo esta afirmativa informação de grande relevância para o trabalho.

Diante a afirmativa recomenda-se aos gestores públicos a busca pelo conhecimento de legislações pertinentes aos seus mandatos. De modo especial, abrangendo conhecimentos relativos ao direito administrativo, além da percepção global da gestão pública, como estabelecer estratégias, firmar parcerias com outros segmentos, despertar a participação e estabelecer uma sistemática de interação entre planos, metas e diretrizes, orçamento anual e plano plurianual, observando projetos, programas e ações que gerem desenvolvimento socioeconômico e ambiental, sempre aliados e com obediência aos princípios da boa governança.

➤ **Objetivos específicos do estudo**

3.5.6 Atos administrativos irregulares nas gestões públicas municipais no Rio Grande do Sul

A seguir o pesquisador buscou evidenciar nas tabelas 9 a 11, os atos irregulares ocorridos nos diversos processos pesquisados no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, (TCE/RS, 2020), sobre as prefeituras municipais, no período compreendido entre os anos de 2017 a 2019.

Tabela 9: Atos irregulares nos processos de Auditoria ocorridos no período de 2017

Nº	Atos Irregulares nos processos do ano de 2017- (nºs:5307;7057;728;832;4075;833;1180;966;2075; 3456; 2331;2402;2406;2901;8089 e 2961)
01	- Não acolhimento e impugnação a edital de concorrência;
02	- Compensação indevida de valores entre Executivo Regime Previdenciário;
03	- Desatendimento a legislação das Licitações e contratos públicos; - Contratação irregular na terceirização de serviços; - Pagamento indevido de parcelas remuneratórias a servidores; - Inadimplência de contribuições previdenciárias; - Concessão de incentivos fiscais indevidamente.
04	- Atraso na entrega do Relatórios da Gestão Fiscal; - Não cumprimento a Lei de transparência junto ao sitio eletrônico da Prefeitura; - Insuficiência financeira de caixa; - Não atingimento das metas do Plano Nacional de Educação; - Inconformidades nos Inventários de bens patrimoniais.
05	- Condutas administrativas realizadas em prejuízo ao Erário; - Prática de atos administrativos contrários ao ordenamento jurídico.
06	- Descumprimento de normas e dispositivos constitucionais; - Repasse em duplicidade para pagamentos de despesas com encargos sociais; - Ausência de prestação de contas de recursos repassados a entidade privada.

07	- alocação insuficiente de recursos no ensino infantil.
08	- Dispensa irregular de licitação; - Contratação de empresa sem justificar a inexigibilidade; - Pagamento de multa ambiental sem apuração de responsabilidades; - Pagamento de encargos moratórios por atraso no recolhimento de contribuições patronais INSS; - Insuficiente prestação de contas de subvenção social; - Parcelamento irregular de débitos advindos do não recolhimento de contribuições patronais ao RPPS; - Recursos do Fundo de Previdência geridos por instituição não oficial; - Deficiências na regulamentação da Unidade de Controle Interno; - Contratação irregular de estagiários para suprir demandas de vagas não ocupadas do cargo de monitor infantil.
09	- Descumprimento de normas Constitucionais estipuladas para aumento revisional aos agentes políticos.
10	- Conduta administrativa do Prefeito na aplicação de recursos do Fundo de Previdência com prejuízo; - Infringência aos princípios e regras Constitucionais e infraconstitucional.
11	- Contratação irregular na aquisição de instrumentos musicais sem pesquisa prévia de preços; - Falhas em processo de licitação que resultou prejuízo ao Erário; - inexistência de aplicação financeira de saldos da c/c Programa Passe Livre Estudantil.
12	- Deficiência no registro de frequência de profissionais médicos.
13	- Realização de Audiência Pública referente 2º quadrimestre de 2015 com 58 dias de atraso; - Não cumprimento de informações no sitio eletrônico da Prefeitura.
14	- Improbidade, atinentes à área de administração financeira e orçamentaria; - Fixação irregular de subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito sem observância ao princípio da anterioridade; - Contratação de cargo em comissão de Assessor Jurídico em descumprimento de decisão do TCE em serviços terceirizados de consultoria jurídica que incluem indevidamente a representação judicial; - Renúncia de receita.
15	- Pagamento de adicional de insalubridade e periculosidade com base em laudo desatualizado; - Fracionamento de despesas, falta de planejamento nas compras de equipamentos de processamento de dados; - Realização de despesas efetuadas sem prévio empenho, descaracterizando as informações contábeis; - Contratação de terceirização irregular de serviços médicos; - Inconformidades na concessão e na prestação de contas de diárias;
16	- Atraso na publicação do RGF e RREO com infringência a lei de Acesso à Informação; - Realização de Audiência Pública fora de prazo estipulado; - Insuficiência financeira em encerramento de exercício infringindo o § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no (TCE/RS, 2020).

A tabela 9 buscou evidenciar os atos ocorridos, vistos, analisados, julgados e penalizados por pecúnia e recomendações de ajustes burocráticos pelo TCE/RS, no período de 2017 e utilizados na pesquisa para identificação aos atos cometidos pelos gestores públicos municipais no Rio Grande do Sul/Brasil.

Tabela 10: Atos irregulares nos processos de Auditoria ocorridos no período de 2018

Nº	Atos Irregulares nos processos do ano de 2018- (nºs:13820;16159;16663;8032;13819;15827;1408;8284;9202;12955;967;15166;12622;4466;9323;4682;2330;11691;5008)
01	- Sobre preço nos orçamentos em contratação de serviços pavimentação asfáltica.
02	- Licitação irregular em licitação de concorrência pública em alienação de bens imóveis do município.
03	- Licitação irregular em concorrência pública parceria público/privada de gestão, manutenção, geração de energia ambientalmente sustentável resíduos sólidos urbanos.
04	- Licitação irregular em Pregão Eletrônico na contratação implantação, exploração, manutenção e administração estacionamento rotativo remunerado de veículos em logradouros públicos.
05	- Emissão irregular de Decreto Municipal nº: 8.412, motivo Calamidade Pública para contratar pessoal, burlando processo seletivo.
06	- Servidor municipal recebendo vantagem financeira, sem que seja observado requisitos legais.
07	- Deficiência na cobrança de créditos da dívida ativa; - Desatendimento a legislação das licitações em contrato público, causando prejuízo ao Erário; - Ausência de fiscalização nos contratos da prefeitura;

	- Liquidação de despesas de modo irregular, contrariando normas do direito financeiro e contábil.
08	- Procedimento Licitatório irregular na contratação de serviços de coleta, transporte e destinação final resíduos sólidos.
09	- Ausência de demonstração do princípio da economicidade na concorrência, objeto prestação de serviço de administração, controle e gerenciamento de abastecimento frota de veículos.
10	- Sobre preço na concorrência pública nos orçamentos de pavimentação;
11	- Deficiência no controle da efetividade de servidores médicos; - Condução de veículos por servidores não autorizados por lei; - Cargos em comissão sem observância ao trinômio direção, chefia e assessoramento; - Ausência na exigência de comprovação de liquidação de despesas com diárias; - Deficiência em contrato de transporte escolar; - Inconformidades na prestação de serviços de educação infantil; - Inércia em lançar e arrecadar contribuição de melhoria; - Transação judicial em matéria tributária sem autorização legislativa; - Cobrança indevida de ITBI sobre futuras construções; - Inexistência de consolidação na legislação tributária entre os tributos de competência municipal; - Prática reiterada de remissão de créditos tributários e não tributários estimulando inadimplência.
12	- Aplicação de parâmetros estabelecidos no projeto de prestação de serviços e sua implantação em pagamentos antieconômicos no contrato celebrado com empresa de energia e iluminação no município.
13	- Sobre preço nos valores compactuados com o município de empresa terceirizada em contrato de Gestão 001/2017 firmado com município para atendimento à Saúde; - Subcontratação irregular de médicos; - Cobrança indevida de taxa de administração e despesas não operacionais; - Conflito de interesses e infringência ao princípio de segregação de funções entre Executivo e Legislativo (profissional médico); - Ausência de formalização contratual; - Indevida dispensa de licitação.
14	- Pregão Presencial 44/18 irregular para contratação nos serviços de coleta de resíduos sólidos domiciliares; - Aglutinação dos serviços a serem contratados em contraposição ao que dispõe art.23 da Lei 8.666/93; - Delineamento do objeto da contraprestação com alto nível de indefinição e contradição ao longo dos documentos que norteiam o procedimento licitatório; - Utilização de modalidade licitatória inadequada.
15	- Concorrência Pública 06/2018 irregular nos serviços de implantação e operacionalização de sistema de estacionamento rotativo pago em vias e logradouros públicos do município; - Restrição no caráter competitivo como (exigência de atestado de capacidade técnica com requisitos não relacionados ao objeto do contrato de concessão); - Irregularidade no orçamento de referência da concorrência pública.
16	- Erro na planilha de custos da administração acerca do deslocamento da frota necessário para a realização dos serviços contratados, com estimativa elevada de consumo de combustível no contrato 197/2017 da Concorrência 05/2017.
17	- Falha com relação aos dispositivos legais da transparência e do acesso à informação; - Insuficiência financeira existente no encerramento do exercício de 2016; - Não cumprimento ao art.42 da LC 101/2000 relativo aos Restos a Pagar; - Falha relativa na aplicação do Plano Nacional de Educação previsto na Lei Federal nº 13.005/2014; - Irregularidade no envio da cópia das atas de encerramento dos inventários de bens e valores da prefeitura municipal.
18	- Contratação Irregular de empresa na Licitação Concorrência Pública nº 03/2018 para operar aterro sanitário e coleta de lixo; - Ausência de informação do processo licitatório no Licitacão do TCE, em afronta a IN nº 13/2017; - Aglutinação dos serviços em um único lote, sem a demonstração da vantagem técnica e econômica para a administração; - Incoerência entre as especificações técnicas da prestação dos serviços e as planilhas orçamentárias elaboradas; - Utilização de quantitativos e/ou estimativas indevidas para a formação do custo dos serviços; - Planilhas orçamentárias excessivamente sintéticas, sem expressar discriminadamente a origem do custo proposto para os serviços ao município.
19	- Modalidade de licitação inadequada para o objeto; - Ausência na previsão do edital da remuneração pelos custos decorrentes de cada mobilização que se fizer necessária à execução de parcela dos serviços; - Não disponibilização das informações e de documentos sobre a Concorrência Pública nº 10/2017 no Licitacão/TCE, decorrido os prazos legais.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no (TCE/RS, 2020).

A tabela 10 buscou evidenciar atos ocorridos, vistos, analisados, julgados e penalizados por pecúnia e recomendações de ajustes burocráticos pelo TCE/RS, no período de 2018 e utilizados na pesquisa para identificação aos atos praticados pelos gestores públicos municipais no Rio Grande do Sul/Brasil.

Tabela 11: Atos irregulares nos processos de Auditoria ocorridos no período de 2019

Nº	Atos Irregulares nos processos do ano de 2019- (nºs:475;5352;2490;2565;137446;3039;13960;25386;17178;5737;3428;31447)
01	<ul style="list-style-type: none"> - Atraso na entrega da prestação de contas anual; - Ausência E atraso no envio de normas a BLM; - Excesso de despesas com pessoal ante o limite fixado pela lei de responsabilidade fiscal; - Desequilíbrio financeiro verificado na gestão; - Não atendimento das metas estabelecidas para a educação infantil.
02	<ul style="list-style-type: none"> - Não realização de atualização na entrega da BLM nos 1º, 2º e 3º trimestre de 2017 em desacordo com os prazos estabelecidos; - Não cumprimento a Lei da Transparência, em sua totalidade; - Insuficiência financeira existente no encerramento do exercício de 2017; - Operações de crédito que excederam as despesas de capital; - Alterações nos códigos e dos indicadores de superávit financeiro em algumas contas contábeis em documentos da prestação de contas.
03	<ul style="list-style-type: none"> - Pagamentos a maior no Subsídios do prefeito e vice em razão de reajuste indevido; - Não comprovação via documentos na utilização de diárias; - Contratações reiteradas por prazo determinado sem a realização do devido Concurso Público; - Concessão de gratificação de fiscalização para servidora ocupante do cargo de Oficial Administrativo, que não tem atribuições fiscalizatórias; - Pagamento de adicional de insalubridade, sem previsão legal e laudo pericial; - Ausência de controles na frequência de diversos servidores ocupantes do cargo de vigia; - Recebimento de remuneração dos servidores que teve por base 40 h semanais, mas a carga horária realizada foi inferior; - Ausência de recurso orçamentário específico para administração Tributária; - Cadastro imobiliário desatualizado; - Desatualização na base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana-IPTU; - Controle deficiente sobre a utilização da frota de veículos e máquinas; - Aquisição de combustíveis por preço acima do praticado na região; - Repasse de valor ao Sertão Moto clube sem finalidade pública; - Não atendimento as normas de acessibilidade; - Ausência de Plano de Saneamento Básico; - Contratação indevida de empresa terceirizada para desenvolver atividade típica da Administração Pública (captação de verbas públicas); - Não observância da ordem cronológica das exigibilidades.
04	<ul style="list-style-type: none"> - Pagamento indevido de vale-alimentação para servidora que estavam em licença para exercício de mandato classista; - Não efetivação do recadastramento de beneficiários, pagamento de pensão durante o exercício de 2016, não obstante a morte de beneficiário em 2011; - Ausência de aplicação financeira de recursos disponíveis; - Superfaturamento na prestação de serviços contábeis, fragilidade da prestação de contas; - Realização de serviços de auditoria independente, por empresa sem habilitação para execução de auditoria; - Contratação de assessorias e consultorias, despesas sem lastro documental adequado, duplicidade de dispêndios para execução do mesmo objeto; - Realização de despesas sem vínculo com o objeto do termo de parceria, sem finalidade pública.
05	<ul style="list-style-type: none"> - Homologação de dois editais de concurso com a mesma finalidade, 01/2016 e 12/2016 para o provimento de motorista, dando-lhe validade concomitante.
06	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensão em licitação aberta pelo Edital de Pregão Eletrônico nº 133/2019 das seguintes irregularidades: desrespeito ao prazo mínimo de divulgação do edital; ausência de indicação de dotação orçamentária; - Prazo de vigência além do legalmente autorizado; indevida utilização da modalidade Pregão; direcionamento, restrição à competição.
07	<ul style="list-style-type: none"> - Descumprimento da decisão 2C-0324/2017 da Egrégia Corte de Contas sobre a não prorrogação do Contrato 035/2016 para a coleta de resíduos domésticos/comerciais e de saúde e sem a realização de licitação; - Pagamento de contrato por quantidade de trabalhadores que se demonstrou não ser necessária; - Encargos sociais de 95% superiores ao constante na orientação técnica (do contrato); - Depreciação e remuneração do capital investido acima dos parâmetros evidenciados pela orientação técnica; - Extensão indevida da rota de coleta de lixo estabelecida sem disponibilização do roteiro; - Aumento no custo da manutenção dos veículos sem justificativas; - Consumo de combustível sem justificativa;
08	<ul style="list-style-type: none"> - Terceirização irregular de serviços de médico clínico-geral; - Aglutinação irregular de serviços em um único lote, com julgamento pelo menor preço global; - Ausência de documento comprobatório na qualificação técnica da licitante vencedora; - Sobre preço nos valores estimados e valores homologados/registrados em relação aos preços de mercado.

09	- Ausência de publicidade do certame; - Insuficiência na estimativa de preços realizada pelo Consorcio.
10	- Atos ilegais no procedimento licitatório, empresa tenta fraudulentamente gozar de benefícios, pois não poderia utilizar prerrogativas de EPP desde 2018, e assevera que a Comissão de Licitação e o Prefeito Municipal infringiram o princípio da legalidade;
11	- Realização de contrato irregular firmado com sociedade de advogados para prestação de serviços técnicos vistas a incrementar receitas provenientes de participações governamentais oriundas da exploração de petróleo, gás natural, biocombustíveis e seus derivados; - Prejuízo financeiro ao patrimônio público municipal em decorrência do pagamento de honorários advocatícios a título de sucesso na demanda sem o julgamento do mérito do respectivo processo judicial.
12	- Irregularidade em Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 27/2019, contratação de fornecimento e instalação de condicionadores de ar; - Aglutinação na aquisição e instalação dos condicionadores de ar sem justificativa; - Adjudicação por preço global, critério de julgamento impróprio para registro de preços por itens; - Prejuízo estimado ao erário, em razão de inconformidades que equivale ao sobre preço de 38,5% a maior.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no (TCE/RS, 2020).

A tabela 11 buscou evidenciar atos ocorridos, vistos, analisados, julgados e penalizados por pecúnia e recomendações de ajustes burocráticos pelo TCE/RS, no período de 2019 e utilizados na pesquisa para identificação aos atos praticados pelos gestores públicos municipais no Rio Grande do Sul/Brasil.

Em síntese as tabelas demonstraram as ocorrências de irregularidades nos processos verificados junto ao TCE/RS das prefeituras municipais no estado do Rio Grande do Sul, os quais, vistos, tomados por decisões e julgados (com pecúnias e com recomendações de ajustes burocráticos) no período de 2017 a 2019. Compuseram o presente estudo, processos de auditorias, medidas cautelares, relatórios referentes Contas de Gestão e relatórios de Contas de Governo. Neste sentido foi possível identificar com maior incidência a ocorrência em atos de gestão seguidos pelos atos de governo, também as auditorias especiais e medidas cautelares se fizeram presentes nas proposições de correções e ou recomendações por parte do TCE/RS, fatos estes tanto em atos gestão quanto atos de governo.

Para melhor compreender, oportuno recordar sobre o significado de atos administrativos, os quais representam manifestação unilateral de vontade da Administração Pública. Nessa condição tem por fim imediato, adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria. (Di Pietro, 2014).

Outro conceito cabível abarcar, o significado sobre a gestão pública municipal, ratifica ser, os desafios constantes na gestão efetiva dos municípios, estruturação e disponibilização de informações confiáveis, oportunas e personalizadas para apoiar as decisões da administração municipal. Também na

elaboração e controle do planejamento estratégico alinhado aos anseios dos cidadãos. (Matias Pereira, 2016).

Em razão de que este objetivo buscou identificar os atos praticados pelos gestores municipais é complacente que o pesquisador provoque o significado aos atos que foram praticados pelos gestores públicos, separando então a ocorrência aos atos de gestão e de governo.

Para Abreu (2017), Atos de governo, são aqueles que impactem no orçamento autorizado pelo Poder Legislativo, serão por estes julgados, cabendo ao Tribunal de Contas atuar precedentemente, apenas nos momentos fiscalizatório e de apreciação. (RGF, RREO, Prestação de contas anuais da gestão do executivo municipal). (Lei nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000).

Já para Nohara (2015), atos de gestão da administração pública correspondem aos atos de império, de gestão e de expediente no direito administrativo. Os atos de império são aqueles que a Administração atribui coercitivamente aos administrados. Os atos de gestão são exercitados sem que a Administração utilize sua preeminência sobre os particulares. Atos de gestão são praticados pela administração na qualidade de administradora de seus bens e serviços, sem exercício de supremacia sobre os particulares. Exemplos: alienação ou locação de imóveis, atos negociais em geral, como a autorização ou permissão de uso de bem público etc. Também cabe aos Tribunais o julgamento destes atos.

Por fim, neste objetivo foi possível constatar que, na sua maioria ocorreram atos de gestão seguidos por atos de governo. Nestes atos cabe destacar alguns problemas encontrados na gestão pública no período analisado. Entre os desafios afrontados pelos gestores, a falta de planejamento, a ausência de integralidade nas ações em saúde e de educação, a equidade, a universalidade, a burocracia, a descentralização, o trabalho em equipe multiprofissional.

Constatações estas, que podem contribuir e indicar reflexões sobre a gestão pública municipal, pois gerir recursos públicos não é tarefa para pessoas com pouco preparo. Responsabilidade e transparência são premissas que devem nortear a atuação dos atores envolvidos no processo de gerir a máquina pública. Visto que, o Gestor Público precisa demonstrar características especiais e estar capacitado para atuar no âmbito macro e micro do sistema público. A partir do preparo adequado e

de estudos aprofundados sobre a realidade administrativa da esfera pública e de suas particularidades. (Meirelles, Et al., 2013).

Ao Gestor principal se espera que desenvolva, visão estratégica e que contribua na melhoria da gestão pública, de modo a ser possível intervir na realidade social, política e econômica das cidades em que atuam.

Por fim, o desafio da máquina pública para se adequar frente às exigências de um mundo globalizado é romper com o seu próprio déficit de eficácia e eficiência que foi, ao longo da história, corrompido por um legado autoritário e patrimonialista das instituições públicas no Brasil. Ao longo do estudo, puderam-se aferir algumas características do gestor público. Assim o estudo pode contribuir com representações orientadas para o seu desenvolvimento. De modo especial, tenham a formação e a capacitação necessária para os desafios de uma liderança eficaz e de qualidade, sobretudo, norteadas com a vanguarda de uma administração moderna validada dentro dos ditames constitucionais.

3.5.7 Perfil e a formação acadêmica dos gestores públicos municipais no RS

Inicialmente se faz oportuno mencionar sobre o papel do Gestor na Administração Pública, cada vez mais requisitado pelo mercado, ele gerencia organizações do setor público em nível governamental, nas esferas federais, estaduais ou municipais, nas empresas ligadas ao terceiro setor ou em organizações não governamentais.

Atualmente no Brasil, as escolas de Administração têm dividido a formação em dois cursos: administração privada e pública, com o intuito de formar profissionais capacitados para atuarem em ambas as áreas, segundo Cruz; Glock (2006) “Há núcleos centrais comuns entre os dois administradores, porém as visões do administrador público e privado são diferentes”.

O administrador privado se concentra na visão do mercado, que abrange a necessidade dos clientes, a otimização dos recursos financeiros, humanos e materiais e visa os melhores resultados quanto à produtividade, eficiência e eficácia, qualidade total, responsabilidade social e competitividade, atento à maximização de lucros. (Blutman; Horácio, 2016).

Assim, o gestor privado apresenta perfil da objetividade, pois busca a eficiência a qualquer custo, através da utilização de modernas técnicas administrativas e do conhecimento micro e macro empresarial.

Enquanto a visão do administrador público se concentra na qualidade da prestação de serviços, sendo que os objetivos e respectivos resultados devem estar relacionados aos interesses sociais. Pois, para Cruz (2006) “as pessoas que pagam impostos - contribuintes, esperam, e merecem, um serviço público de boa qualidade.

Não esquecendo que a equipe que presta o serviço precisa saber bem o que se espera dela e o que é necessário fazer e como buscar caminhos para melhorar”. Dessa forma, o gestor público deve apresentar um perfil não apenas objetivo, mas também subjetivo - que se volte ao social, à cidadania, e deve abranger conhecimentos acerca do direito administrativo e representação diante de contatos políticos administrativos. (Alexandrino; Paulo, 2011).

Também importante destacar a visão global de gestão, para estabelecer estratégias, firmar parcerias com os demais setores, despertar a participação e estabelecer uma sistemática interação entre planos, metas padrões, orçamento anual e plano plurianual, contemplando projetos, programas e ações que gerem desenvolvimento socioeconômico e ambiental, “obedecendo aos princípios da boa governança: transparente, mensurável, coerente, longo prazo, integridade (cumprimento da lei)”. (Levy, 2001). Contudo, Cruz (2006) resume que “O exercício da governança consiste, em mobilizar e usar de modo virtuoso, os recursos humanos e financeiros, em benefício da coletividade”.

Oportuno ainda, considerações sobre o “Prefeito”, foco principal do estudo, depois de eleito, este torna-se o Chefe Executivo do Município e, em função disso, o qual deverá desempenhar três funções principais: política, executiva e administrativa.

a) Função política – o Prefeito, é conduzido ao cargo por eleição popular com o apoio da maioria da população local, torna-se o porta-voz natural dos interesses e das reivindicações municipais perante a Câmara, as outras esferas de Governo e quaisquer forças que possam contribuir para o bem-estar da população e o progresso do Município. O Chefe do Executivo Municipal deve negociar convênios, contratos ou outras formas de benefícios ou auxílios para o seu Município. Outros atos – apresentar projetos de leis à Câmara Municipal, sancionar, promulgar, fazer publicar e vetar as leis, convocar extraordinariamente a Câmara, quando necessário,

e representar o Município em todas as circunstâncias. Faz parte da função política do prefeito, representar legalmente o Município, tanto perante a Justiça, como em outros atos de caráter legal ou administrativo, nas relações com as demais esferas de Governo ou no plano puramente social. Por isso, o Prefeito tem precedência protocolar sobre as demais autoridades municipais. Finalmente, como líder político, cabe-lhe também entender-se com as organizações comunitárias e outros grupos organizados, bem como com lideranças locais, buscando o seu apoio, quando necessário, consultando-os e ouvindo-os para conhecer as suas aspirações e suas necessidades e para integrá-los no processo decisório municipal, de modo a poder governar com a comunidade. (CFA, 2012).

b) Função executiva – como gestor, cabe ao Prefeito o planejamento, organização, comando, coordenação e controle das ações da prefeitura. O planejamento consiste em formular as políticas públicas, definindo objetivos, diretrizes, planos, determinação de métodos e processos de trabalho, ou seja, definir os meios para alcançar os resultados. A organização pode ser entendida como a construção da estrutura, de recursos humanos e materiais e de operação, necessária ao bom desempenho das ações da prefeitura. O comando é a orientação, verbal ou por meio de atos administrativos (decretos e ordens de serviços, por exemplo), feita pelo Executivo Municipal, com o auxílio da sua equipe de trabalho. A coordenação é o ato de dispor segundo certa ordem e método que organiza, uma relação de confiança e parceria com seus colaboradores, de tal maneira que eles não se sintam ameaçados e possam apresentar suas contribuições. Finalmente, o controle tem como escopo verificar o cumprimento das orientações e o alcance dos resultados desejados. Balancetes, boletins, entrada e saídas de recursos financeiros, relatórios, auditoria, são alguns instrumentos que o Prefeito pode lançar mão para executar com eficiência esta função. (CFA, 2012).

c) Função administrativa – esta função pode ser desempenhada pelo Prefeito, ou praticada pelos Secretários Municipais e servidores municipais. É importante frisar que o Prefeito é o responsável, cabendo-lhe promover as medidas necessárias ao seu desempenho. Alguns atos ligados a esta função: publicação dos atos oficiais (decretos, portarias, balancetes etc.); execução das leis, decretos, ordens de serviços e demais atos; imposição de penalidades; requisição de força policial; arrecadação e guarda da receita; administração do patrimônio; desapropriação;

despacho de petições e expedição de certidões; prestação de contas; delegação de autoridade. (CFA, 2012).

Além dessas funções, o Prefeito é responsável por uma importante ação, a de articular-se com os diversos setores públicos e privados, visando reunir esforços para implantação de ações que promovam o desenvolvimento local sustentável; empregar esforços para a promoção de iniciativas diversas junto aos setores sociais, além das organizações públicas e privadas; fomentando o diálogo com os diversos setores da sociedade; mobilizando recursos para a concretização dos programas de seu governo; desenvolvendo ações visando a obtenção de apoio e colaboração dos órgãos públicos e privados, em suas várias esferas e a execução do plano de desenvolvimento municipal. Estas funções devem ser exercidas em consonância com as necessidades da sua comunidade, detectadas em reuniões periódicas; relatórios de execução, acompanhamento e controle; rede interna construída para troca de informações e mensagens; boletins periódicos etc. (Resolução nº 544, de 21 de junho de 2000).

Considerável ainda, sintetizar a atribuição do Prefeito: governar a cidade junto com os vereadores. Para que isso decorra, deve apresentar projetos de leis à Câmara Municipal, sancionar, promulgar, além de publicá-los ou vetá-los. Cabe ainda ao Prefeito, nomear e exonerar os secretários municipais de maneira que, com o auxílio destes, possa direcionar a administração municipal. Entretanto, a mais importante atribuição do Prefeito – executada em articulação com os Secretários Municipais – é promover o desenvolvimento do município, assegurar à população o direito de ter acesso à assistência social; educação; saúde; trabalho; previdência social; justiça; agricultura; saneamento; habitação popular; meio ambiente; mobilidade urbana. (CFA, 2012).

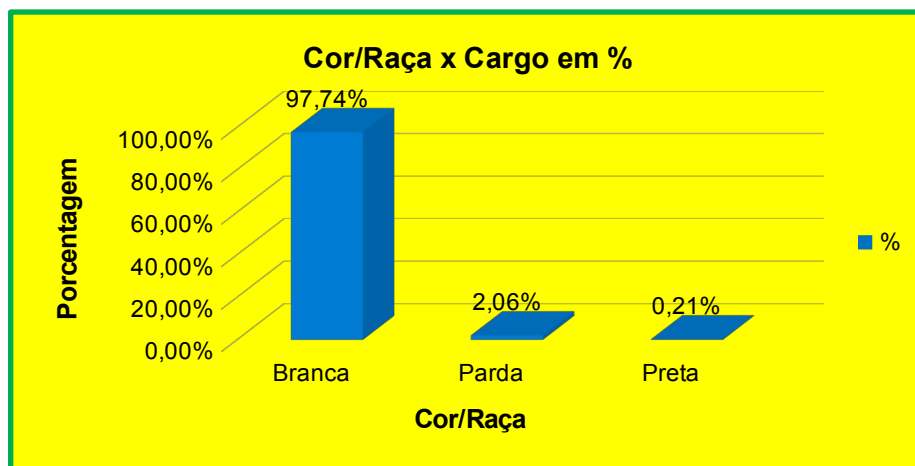
3.5.7.1 Pesquisa perfil gestor público municipal do RS, segundo dados do TSE eleições de 2016

Tabela 12: Cor, Raça, Cargo

UF	Cor/Raça	Cargo	Quantitativo	(%)
RS	Branca	Prefeito	475	97,74
RS	Parda	Prefeito	10	2,06
RS	Preta	Prefeito	1	0,21

Fonte: (Tribunal Superior Eleitoral, 2016).

Gráfico 5: Percentual de Cor/Raça versus cargo de prefeito



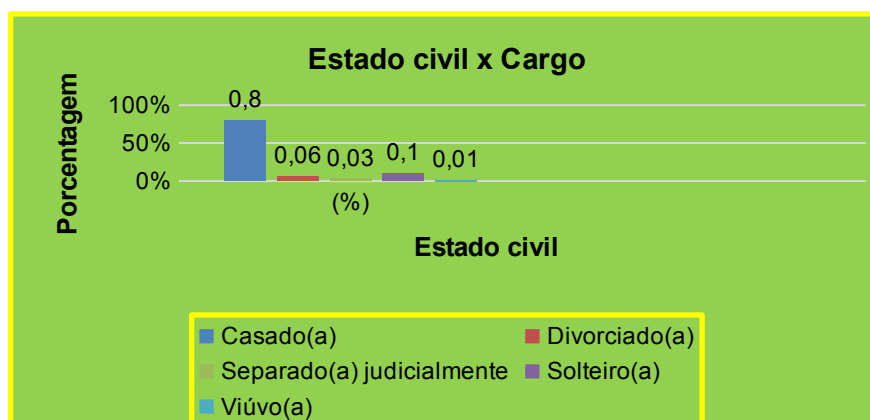
Fonte: Elaborado pelo autor

Em análise a quadro demonstrativo dados do TSE das eleições de 2016 ficou assim evidenciado, entre cor/raça e cargo, 97,74% da cor branca e 2,27% entre pardos e preto respectivamente.

Tabela 13: Estado Civil e Cargo

UF	Estado Civil	Cargo	Quantitativo	(%)
RS	Casado(a)	Prefeito	388	80
RS	Solteiro(a)	Prefeito	49	10
RS	Divorciado(a)	Prefeito	30	6
RS	Separado(a) judicialmente	Prefeito	13	3
RS	Viúvo(a)	Prefeito	6	1
			486	100

Fonte: (Tribunal Superior Eleitoral, 2016)

Gráfico 6: Estado civil versus cargo Prefeito

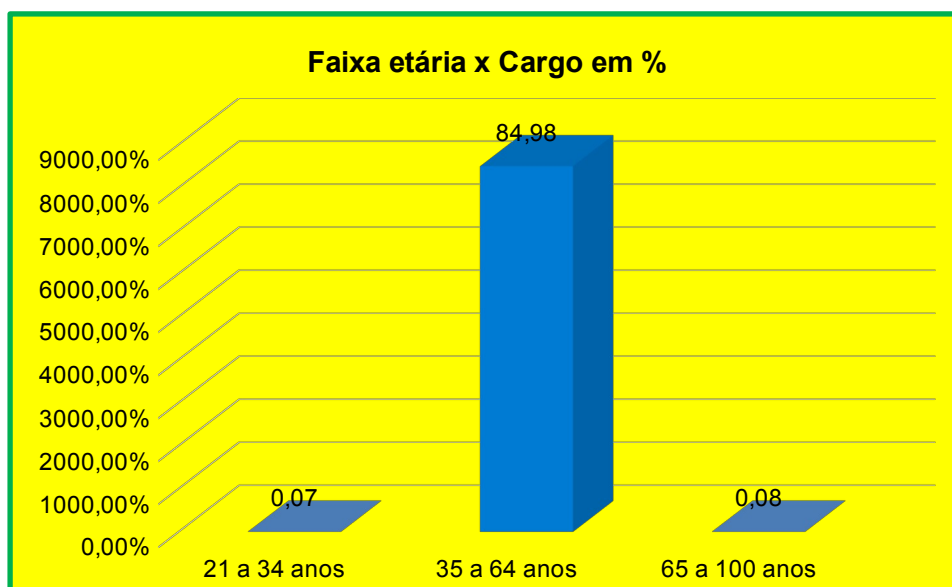
Fonte: Elaborado pelo autor

Em comparação ao estado civil e o cargo, ficou evidenciado a seguinte classificação, de modo decrescente na sua maioria correspondente a 80% casados, enquanto os demais estados civis correspondem a 20% entre solteiros, divorciados, separados e viúvo respectivamente.

Tabela 14: Faixa etária e cargo

UF	Faixa etária	Cargo	Quantitativo	(%)
RS	21 a 24 anos	Prefeito	1	0,21
RS	25 a 29 anos	Prefeito	11	2,26
RS	30 a 34 anos	Prefeito	24	4,94
RS	35 a 39 anos	Prefeito	49	10,08
RS	40 a 44 anos	Prefeito	50	10,29
RS	45 a 49 anos	Prefeito	90	18,52
RS	50 a 54 anos	Prefeito	101	20,78
RS	55 a 59 anos	Prefeito	73	15,02
RS	60 a 64 anos	Prefeito	50	10,29
RS	65 a 69 anos	Prefeito	20	4,12
RS	70 a 74 anos	Prefeito	13	2,67
RS	75 a 79 anos	Prefeito	2	0,41
RS	80 a 84 anos	Prefeito	1	0,21
RS	100 anos ou mais	Prefeito	1	0,21
	Total		486	100

Fonte: (Tribunal Superior Eleitoral, 2016)

Gráfico 7: Percentual faixa etária versus cargo de Prefeito

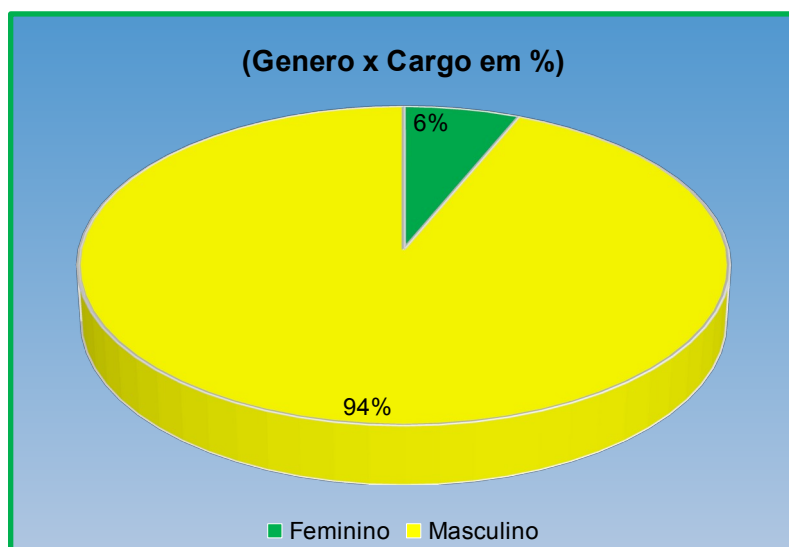
Fonte: Elaborado pelo autor

No comparativo faixa etária e cargo, foi identificado que 84,98% dos gestores públicos municipais eleitos, se encontram entre 35 a 64 anos, correspondendo a quantidade de 413 prefeitos. Da idade entre 21 a 34 anos, ficou evidenciado o percentual de 7,41%, em quantidade equivalente a 36 prefeitos, enquanto dos 65 a 100 anos o correspondente a 7,61%, na quantidade de 37 prefeitos.

Tabela 15: Gênero e cargo

UF	Gênero	Cargo	Quantitativo	(%)
RS	Feminino	Prefeito	31	6
RS	Masculino	Prefeito	455	94
RS	Soma	Prefeito	486	100

Fonte: (Tribunal Superior Eleitoral, 2016)

Gráfico 8: Percentual gênero versus cargo de Prefeito

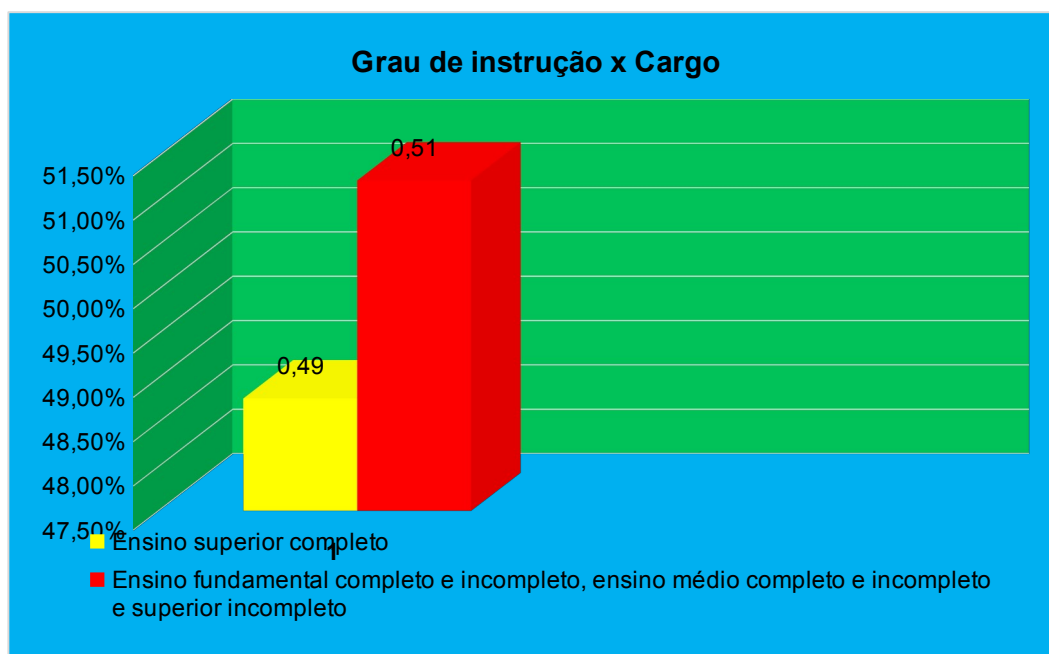
Fonte: Elaborado pelo autor

Sobre o comparativo do gênero e cargo, foi evidenciado na pesquisa o cargo de prefeito, corresponde a 94% do gênero masculino, enquanto 6% ao gênero feminino.

Tabela 16: Nível de instrução escolar e cargo

UF	Faixa etária	Cargo	Quantitativo	(%)
RS	Ensino fundamental completo	Prefeito	31	6,38
RS	Ensino fundamental incompleto	Prefeito	48	9,88
RS	Ensino médio completo	Prefeito	123	25,31
RS	Ensino médio incompleto	Prefeito	18	3,70
RS	Lê e escreve	Prefeito	1	0,21
RS	Superior completo	Prefeito	237	48,77
RS	Superior incompleto	Prefeito	28	5,76
			486	100

Fonte: (Tribunal Superior Eleitoral, 2016)

Gráfico 9: Percentual grau de instrução versus cargo de Prefeito

Fonte: Elaborado pelo autor

Esta análise ficou assim demonstrada, correspondente aos prefeitos com grau de instrução de ensino superior completo, pelo percentual de 48,77% e equivalente a 237 prefeitos, enquanto os demais 249 prefeitos, correspondentes a 51,23% com formação entre ensino fundamental completo e incompleto, ensino médio completo e incompleto e superior incompleto.

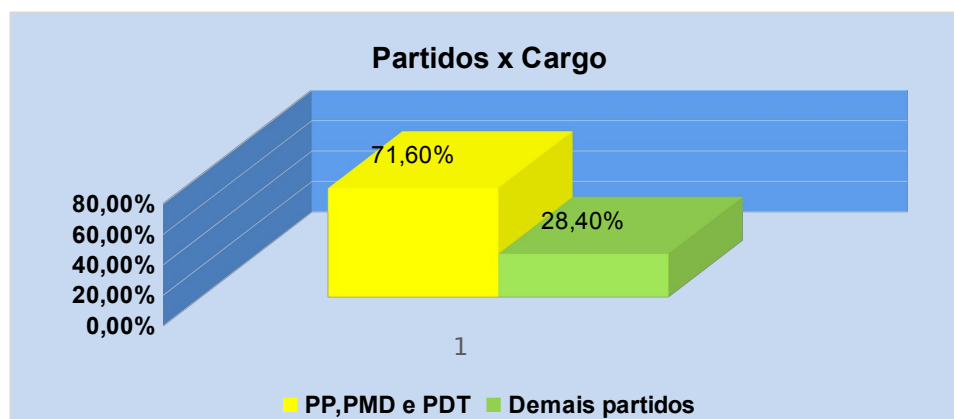
Tabela 17: Partido e cargo

UF	Ocupação	Cargo	Quantitativo	(%)
RS	PP	Prefeito	142	29,22
RS	PMDB	Prefeito	131	26,95
RS	PDT	Prefeito	75	15,43
RS	PT	Prefeito	38	7,82
RS	PTB	Prefeito	27	5,56
RS	PSDB	Prefeito	25	5,14
RS	PSB	Prefeito	24	4,94
RS	DEM	Prefeito	10	2,06
RS	PPS	Prefeito	5	1,03
RS	PRB	Prefeito	4	0,82
RS	PSD	Prefeito	3	0,62
RS	PC do B	Prefeito	1	0,21
RS	SD	Prefeito	1	0,21

			486	100
--	--	--	-----	-----

Fonte: (Tribunal Superior Eleitoral, 2016)

Gráfico 10: Percentual de partidos versus cargo de Prefeito



Fonte: Elaborado pelo autor

Nesta análise partido com o cargo, identificou-se que três partidos concentram 71,60%, o que representa 348 dos prefeitos (entre partidos PP, PMDB e PDT), enquanto os demais representam 28,40% equivalente a 138 prefeitos (dos demais partidos).

3.5.7.2 Características de perfis problemáticos na gestão pública

Nesta contextualização o pesquisador buscou na literatura os perfis problemáticos, destacando em trabalho apresentado pelo TCU² em 2018 de Gaetani (2018) pesquisa sobre gestores, algumas características destes perfis, os quais também são encontradas nas demais instâncias da Gestão Pública. Razão pela qual trazidas para o trabalho, visto se repetirem praticamente em todas as esferas, não sendo diferente na gestão pública municipal, sobre os gestores do Executivo, e para melhor compreensão ao estudo proposto.

Tabela 18: Perfis problemáticos

Órgão Auditado	Secretaria do TCU
Gestor se justifica estar de passagem pela entidade	Indiferente quanto ao órgão
Alheio e ignorante aos trabalhos	Incapacidade de escuta e leitura

² Tribunal de Contas da União.

desenvolvidos pelos Tribunal	
Defensivo & agressivo	Premissa da desconfiança
Baixa ownership sobre a área de atuação	Baixa capacidade de comparar
Administrado por subordinados	Dificuldade de relativização
Desconhecedor das normas	Visão mais estática que dinâmica
Pouco responsabilizável	Desnecessariamente detalhista
Sem memória técnica	Propensão a extrapolação

Fonte: (Gaetani, 2018).

Tal reflexão se faz oportuna, para que, possa ser vislumbrada características relevantes, na formação de gestores Públicos. Na qual a OCDE destaca seis competências chaves discriminada na figura abaixo:

Figura 1: Prerrogativas para o setor público



Fonte: (Gaetani, 2018).

A partir destas prerrogativas torna-se possível trabalhar competências que contribuam com inovações para o Setor Público como um todo e também em especial na Gestão Pública Municipal, então com base em Gaetani (2018), destacam-se os itens a seguir:

- ✓ Interação (desenvolvimento ágil, incremental e experimental);
- ✓ Alfabetização em dados (políticas públicas baseadas em evidências comunicadas adequadamente);

- ✓ Foco no usuário (engajamento efetivo na solução de problemas e entrega de resultados);
- ✓ Curiosidade (buscar novos caminhos, adaptar abordagens e redefinir problemas);
- ✓ Narrativas (contar estórias e promover significados novos);
- ✓ Desafio (questionar inércia e estabelecer parcerias originais).

Enfatizando ainda o trabalho do TCU realizado pelo autor Gaetani (2018), com a utilização das prerrogativas acima expostas reforça a argumentação quanto ao perfil dos Prefeitos, assim destacando a importância da continuidade e da mudança na gestão pública, para tanto, se faz necessário conjeturar o exemplo comparativo entre o gestor do presente e o do futuro, e identificar quais contribuições podem ser agregadas para melhor formação destes gestores:

Tabela 19: Relação entre o gestor do presente e o do futuro

O Gestor do Presente	Versus	O Gestor do Futuro
Despreparado tecnicamente	X	Preparado para o cargo
Defensivo, paralisado e avesso ao risco	X	Proativo e criativo
Formado na prática	X	Formação combinada na prática e na área técnica
Generalista	X	Especializados e generalistas
Longos ciclos profissionais	X	Ciclos profissionais curtos
Experiências restritas ao setor público	X	Experiência no terceiro setor, no setor privado e no público
Dominância Jurídica	X	Dominância gerencial

Fonte: (Gaetani, 2018).

A mencionada ação comparativa, ressalta a importância de considerar o passado e o presente como subsidio de olhares futuros e possibilidades de contribuir para a evolução e aperfeiçoamento das instituições na Gestão Pública.

Com estas análises, compreensões, e na preponderância de alguns dos itens elencados para formação dos gestores, pautados na ética, cumprimento aos princípios da Administração Pública, será possível melhorar resultados da gestão e atender o maior número de cidadãos pelas políticas públicas que, embora com

recursos escassos quando geridos de modo racional e equilibrado trará inúmeros benefícios uteis e efetivos a sociedade.

Diante a pesquisa do perfil dos prefeitos, leituras e reflexões sobre perfis dos gestores públicos como (Abreu, 2017, Matias-Pereira, 2016, Resolução nº 544, de 21 de junho de 2000), se fez oportuno algumas ponderações, entre elas, de que gerir órgãos públicos não é tarefa muito fácil ou simples, exige responsabilidade e transparência, estas por sua vez premissas que devem dimensionar a atuação dos administradores da máquina pública.

Nesta consideração se faz cabível ressaltar que os gestores públicos devem ter competências para atuar no micro e macro do sistema público, razão pela qual tenham capacidade em desenvolver uma visão estratégica, que contribua na melhoria da gestão das instituições e assim possam agregar valor à realidade social, política e econômica das instituições em que atuam. (Gaetani, 2018).

Outra característica importante a ser desenvolvida pelos gestores além de suas funções e atribuições, diz respeito a gestão de competências e habilidades, que os auxilie na sua atuação de líder, visando sempre o bem-estar da comunidade, respeitando as normas legais e administrativas em vigor com compromisso e ética.

Para que se concretize as Instituições de maneira prosperas e fortalecidas, recomenda-se o investimento na capacitação dos gestores públicos municipais, como oportunidade de aproximar as escolas federais de Gestão Pública com outras esferas como o Estado e Municípios, através de convênios firmados para que ocorra esta interação e propagação destas capacitações aos gestores públicos, visto ser este o maior instrumento de democratização na busca de uma gestão eficiente.

3.5.8 Relação das irregularidades com os atos administrativos na gestão municipal de acordo as suas ocorrências na linha do tempo de 2017 a 2019.

As atitudes e ações do gestor municipal no seu dia a dia se transformam em atos administrativos, estes por sua vez são pautados pelos princípios da Constituição Federal de 1988 conexos ao Direito Administrativo na gestão pública.

Na realização e ou efetivação dos atos administrativos é que ocorrem as irregularidades, normalmente quando não cumprem prerrogativas legais a

Constituição Federal e quanto aos princípios do Direito Administrativo. (Matias-Pereira, 2016).

Salienta-se ser neste contexto o momento em que ocorre a relação dos atos administrativos versus irregularidades. A pesquisa realizada demonstrou com a análise as irregularidades encontradas nos relatórios das contas de gestão, contas de governo, auditorias, inspeções especiais, inspeções extraordinárias, medidas cautelares e denúncias, avaliadas no período compreendido entre 2017 a 2019, entre elas enumeradas a seguir:

Tabela 20: Atos administrativos irregulares com infringência aos princípios da Administração Pública período 2017 a 2019

Atos administrativos apontados nos diversos relatórios analisados que apresentaram irregularidades com infringência aos Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.	Período		
	2017	2018	2019
1. Legalidade	51	57	58
2. Eficiência	48	54	57
3. Economicidade	28	25	28
4. Publicidade	5	1	4
5. Moralidade	3	3	3
6. Razoabilidade	2	0	3
7. Impessoalidade	2	2	0
8. Isonomia	2	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor com base no (TCE/RS, 2020).

Se faz pertinente ressaltar neste contexto, o percentual das ocorrências por natureza para destacar o quão importante é a tomada de decisões diárias, tanto no curto, médio e longo prazo, pois tais atos impactam na apreciação das contas do gestor, em especial atenção, nas contas de gestão e nas contas de governo.

Tabela 21: Percentual das ocorrências de relatos por natureza

Percentual das Ocorrências de relatos por natureza	Período		
	2017	2018	2019
Contas de gestão	69%	30%	41%
Contas de governo	23%	9%	17%
Inspeção especial	2%	31%	36%
Inspeção extraordinária	4%	0	2%
Medidas cautelares	0	2%	2%
Denúncias	2%	14%	2%

Auditorias	0	14%	0
Total Apontamentos período	51(100%)	57(100%)	58(100%)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no (TCE/RS, 2020).

Em análise da tabela 21 acima, ficou demonstrado um significativo percentual entre contas de gestão e de governo com apontamentos irregulares: em 2017 de 92%; 2018 de 39% e 2019 de 58%. No ano de 2017, os 8% restantes correspondem a inspeção especial, inspeção extraordinária e denúncias respectivamente.

No período de 2018 foi encontrado maiores incidências nos relatórios de inspeção especial com 31%, 30% em contas de gestão e 39% entre contas de governo, medidas cautelares, denúncias e auditorias.

Em 2019 foi encontrado 41% em contas de gestão, 36% em inspeção especial e 23% em contas de governo, inspeção extraordinária, medidas cautelares e denúncias respectivamente.

Diante aos atos analisados se faz admissível mencionar sobre as principais atribuições do prefeito preconizados pela Constituição Federal de 1988, aqui descritas:

“Desenvolver as funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes; Organizar os serviços públicos de interesse local; Proteger o patrimônio histórico-cultural do município; Garantir o transporte público e a organização do trânsito; Atender à comunidade, ouvindo suas reivindicações e anseios; Pavimentar ruas, preservar e construir espaços públicos, como praças e parques; Promover o desenvolvimento urbano e o ordenamento territorial; Buscar convênios, benefícios e auxílios para o município que representa; Apresentar projetos de lei à câmara municipal, além de sancionar ou vetar; Intermediar politicamente com outras esferas do poder, sempre com intuito de beneficiar a população local; Zelar pelo meio ambiente, pela limpeza da cidade e pelo saneamento básico; Implementar e manter, em boas condições de funcionamento, postos de saúde, escolas e creches municipais, além de assumir o transporte escolar das crianças; Arrecadar, administrar e aplicar os impostos municipais da melhor forma; Planejar, comandar, coordenar, controlar, entre outras atividades relacionadas ao cargo.”

Neste sentido o pesquisador, se vale de pesquisa e leitura ao trabalho “Uma abordagem sobre a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães e sua

perspectiva na formação técnica do gestor público municipal no Estado de Pernambuco (2006), ” onde ressalta a percepção dos agentes de controle externo, sobre os gestores públicos municipais. (Souto, 2006).

O apresentado estudo atribuiu deficiências de formação técnica e gerencial, as quais prejudicavam a qualidade da gestão municipal em Pernambuco. Esta pesquisa não apontou a existência de programa permanente de formação de gestores públicos municipais no Estado adequado à realidade dos mesmos, mas elencou insumos para possível implantação de um programa permanente para formação de gestores públicos municipais. Porém, demonstrou possibilidades de contribuições para a melhoria na qualidade da gestão pública municipal. Através da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães (ECPBG), órgão vinculado ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/ PE), conforme pesquisa desenvolvida por (Souto, 2006).

Onde foi demonstrado na mencionada pesquisa uma boa receptividade, e considerável perspectiva de demanda para um eventual programa permanente de formação de gestores públicos municipais, tendo sido inclusive, apontadas algumas áreas de maior carência por parte dos mesmos (entre elas: foram apontadas com percentuais que variaram de 56,5% (Para a área das Finanças) até 87,0% (Para a área de Planejamento/ Orçamento), sendo as outras áreas citadas: Administração (78,3%), Contabilidade (65,2%) e Legislação (69,6%). (Souto, 2006).

Como se pode constatar, em função das informações produzidas no trabalho pesquisado, a realidade da gestão pública municipal é carente de uma formação técnica e gerencial adequada, entretanto se constata também que há o desejo e as condições para que se criem opções para aqueles que tenham interesse de buscar melhorias.

Novamente o pesquisador se utiliza do entendimento de outro autor em trabalho de Garcia (2013), sobre a formação dos gestores públicos no desenvolvimento de seu mandato eletivo. Neste estudo foi apresentado resultado naquilo que seus gestores entendem como princípios administrativos, e de que estes por sua vez, administraram seus municípios amparados pelo senso comum, seus princípios e ideais, demonstrando pouco conhecimento das questões sobre políticas públicas e desenvolvimento municipal.

Com o intento de compreender sobre os atos administrativos praticados pelos gestores, ambos trabalhos, vem ao encontro da presente tese, visto ter sido encontrado irregularidades nos municípios do estado do Rio Grande do Sul, que permeiam similares dificuldades dos gestores públicos municipais como de outros estados brasileiros.

Assim o pesquisador procurou fundamentar a partir de outros autores, os temas de significativa relevância, entre eles: sobre o gestor público, suas capacidades, formação e capacitação, gerenciamento municipal, novas práticas de gerenciamento, modernização e avanços tecnológicos como fatores preponderantes em uma melhor gestão, a seguir mencionados:

Enfatiza Albarello (2014) que o gestor público deve apresentar não somente características voltadas à objetividade, mas principalmente ser subjetivo para atender as necessidades que promovam o bem social e a cidadania; ainda possuir conhecimento acerca do direito administrativo e buscar contatos políticos administrativos.

Destaca, Mascarenhas (2010), manifesta em seus estudos que o prefeito deve conter capacidades como comunicação, habilidade de negociação, visão empreendedora, liderança, gestão de tempo, gestão de pessoas. Além disso coloca que, alguns cursos de graduação também auxiliam na aprendizagem destas competências, estando entre eles: administração de Empresas, Economia, Direito e também Cursos de Especialização em Gestão Pública.

O gerenciamento de um município deve ser adequado em reflexões, com prioridades em atendimentos emergenciais. Imprescindível que os prefeitos estejam providos de competências que admitam a formulação e implantação de políticas públicas de gestão, para a melhor prestação de serviços à população. Reforçando este pensamento, que o gestor se detenha ao estudo de indicadores sociais em seus municípios, e se comprometa em buscar um planejamento ajustado em necessidades reais e, aos atendimentos possíveis. (Slomski, 2012).

Atualmente se vive num ritmo de mudanças da sociedade, e devido a estas são necessárias reorganizações dos setores públicos. É presumido que com tamanho avanço e expansão da sociedade, ampliaram-se os problemas, e assim abalaram-se todos os setores.

Assim, as administrações atuais urgem por mudanças, como novas práticas de gerenciamento, modernização nos atendimentos, por esse motivo para trabalhar

com êxito neste contexto é imperioso que as administrações estejam adequadas em atos de conhecimento, gerenciamento administrativo, pessoal e financeiro além de benfeitorias para a população.

Não esquecer da modernização e os avanços tecnológicos, visando agilidade, eficiência e transparência, promovendo uma célere informatização dos diversos setores facilitando o acesso e o atendimento da população. Por fim, o prefeito municipal deve por sua vez ter como principal objetivo a formulação e a implementação de ações de política pública que atendam cada vez melhor seus cidadãos; e ainda, e não menos importante ter clareza e transparência nos seus atos e cobrar pela participação da sociedade.

Neste sentido, a relação das irregularidades com os atos administrativos na gestão municipal de acordo as suas ocorrências na linha do tempo estão intimamente relacionadas ao dia a dia dos gestores públicos municipais, conforme afirmam Segatto et al. (2013), capacitações e capacidades, não estão em evidencia para os prefeitos, poucos se preocupam com sua capacidade intelectual em gerir os municípios. Para tanto, é imprescindível que os mesmos estejam providos de competências que admitam a formulação e implantação de políticas públicas de gestão, para a melhor prestação de serviços à população.

Em razão destas considerações é que o pesquisador traz a busca pela valorização a aspectos da governança na gestão pública, onde as dimensões de governança Corporativa enfatizam os princípios da transparência, participação e prestação de contas.

Diante a diversidade que envolve a governança pública, torna-se imperativo, estabelecer limites para a investigação (Marconi; Lakatos, 2002) em relação às normas e valores que permeiam os princípios da governança, precisamente em relação à eficácia, eficiência e efetividade (Harmon; Mayer, 1986 *apud* Kickert, 1997).

Marinho e Façanha (2001) argumentam que é comum encontrar-se na literatura especializada referências a dimensões desejáveis de desempenho de organizações e programas de governo que se traduzem por exigências de efetividade, eficiência e eficácia.

Segundo a OCDE (2005), a noção de eficiência está relacionada ao controle no uso de recursos e fortemente vinculada à razão instrumental. Consiste em converter recursos ou insumos em resultados. A eficácia consiste em alcançar os

objetivos pretendidos, levando em conta sua importância, e a efetividade incide na avaliação sistemática e objetiva de um projeto, um programa ou uma política em curso com o objetivo de determinar sua pertinência e seu alcance.

Por fim, é com esta intenção que a pesquisa busca a pretensa contribuição para a gestão pública municipal, através dos princípios da Administração Pública, agregar valores aos mesmos a partir da proposição do modelo teórico.

CAPITULO 4

4.1 O MODELO TEÓRICO COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesse capítulo está apresentado o modelo teórico que mostra os Princípios da Administração Pública. O respectivo modelo destaca relevantes princípios da administração pública, os quais estão relacionados e divididos em dois grandes

grupos, expressos e implícitos. Todos estes princípios estão apresentados na figura 2, correspondente ao respectivo modelo teórico proposto na presente tese doutoral.

Figura 2: Modelo teórico proposto com base nos Princípios da Administração Pública



Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura pesquisada³

Primeiramente destaca-se no trabalho considerações sobre os Princípios da administração pública, os quais se traduzem em ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Ademais, os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de determinado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.

Por exemplo, o princípio da moralidade condiciona a atuação administrativa segundo os princípios da probidade e boa fé, invalidando, por conseguinte, os atos

³ Wesz, Luis Fernando. P. (2020). Análise das inconformidades na gestão pública das Prefeituras Municipais do Rio Grande do Sul Brasil". Tese Doutoral em Administração. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones. Posadas. UNaM.

decorrentes de comportamentos fraudulentos e astuciosos. Esse tipo de princípio serve para balizar as ações administrativas, auxiliar a interpretação das regras e direcionar a produção legislativa.

Destaca-se então os Princípios expressos que tem como referência a Constituição Federal (1988) em especial o artigo 37, previstos e aplicáveis para a administração pública direta e indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista –, de qualquer dos Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com relação a menção a outros princípios toma-se como exemplo os da Lei 9.784/ (1999), (Lei do Processo Administrativo da Administração Pública Federal): Art. 2º A Administração Pública obedecerá, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Entre os princípios é possível destacar o da finalidade, o qual toda atuação administrativa deverá ter como finalidade, o interesse público e, em sentido estrito, a função específica desenvolvida pela norma. Essa aplicação do princípio da finalidade, que decorre de um princípio previsto expressamente na Constituição Federal (1988): o princípio da impessoalidade.

No segundo caso, tem-se o exemplo do princípio da segurança jurídica, que possui apenas a sua aplicação prevista na Constituição Federal (1988), conforme consta no inc. XXXVI, art. 5º, determinando que “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”. É justamente a aplicação do princípio da segurança jurídica que a lei deve respeitar o princípio da segurança jurídica, cabendo à doutrina e à jurisprudência reconhecer a sua existência e designação.

Em conclusão, o princípio da supremacia do interesse público é um princípio geral de Direito, resultante de interpretação sistemática do ordenamento jurídico. Tal princípio significa a própria razão de ser da Administração, tipificando o ordenamento constitucional.

Após esta parte introdutória aos princípios, passa-se a eles na sua interpretação em parametrização as irregularidades encontradas nas pesquisas da tese.

Foram pesquisados e analisados a partir da tabela 05 quantitativo das ocorrências de relatos por natureza assim representados no período de 2017 a 2019 conforme tabela 22 a seguir:

Tabela 22: Total ocorrências relatos por natureza período 2017 a 2019

Descrição natureza	Quantidades	Percentuais (%)
Contas de gestão	76	45,78
Contas de governo	27	16,26
Inspeção especial	40	24,09
Inspeção extraordinária	3	1,80
Medidas cautelares	2	1,20
Denúncias	10	6,02
Auditorias	8	4,81
Soma	166	100

Fonte: Elaborado pelo autor com base no (Tribunal Superior Eleitoral/RS, 2020).

Esta tabela demonstrou onde ocorreram as maiores irregularidades no universo dos relatos pesquisados, entre eles constatou-se maiores incidências nas contas de gestão com 45,78%, inspeção especial com 24,09%, contas de governo 16,26% e as demais com 13,87%.

Em seguida o pesquisador acrescenta ao entendimento da pesquisa os atos irregulares e a infringência aos princípios da Administração Pública, provindos da tabela 8 da pesquisa conforme tabela a seguir:

Tabela 23: Atos irregulares versus infringência aos princípios da Administração Pública período 2017 a 2019

Princípios	Quantidades	Percentuais (%)
Legalidade	166	38,07
Eficiência	159	36,46
Economicidade	81	18,57

Publicidade	10	2,29
Moralidade	9	2,06
Razoabilidade	5	1,14
Impessoalidade	4	0,91
Isonomia	2	0,50
Soma	436	100

Fonte: Elaborado pelo autor com base no (TCE/RS, 2020).

Esta tabela demonstra a ocorrência a todos os princípios expressos da Constituição Federal (1988) (LIMPE) e mais outros implícitos, entre eles, o da economicidade, razoabilidade e o da isonomia. Tais ocorrências evidenciaram o quão importante é o conhecimento por parte dos gestores aos princípios da Administração Pública, visto o grande índice de não cumprimento ao princípio da legalidade (38,07%), o da eficiência (36,46%) e economicidade (18,57%), perfazendo 93,1% das ocorrências de atos irregulares das gestões pesquisadas.

Tais compreensões quantitativas se fazem oportunas em razão aos entendimentos qualitativos a seguir dimensionados e inteligíveis a proposta do modelo teórico apresentado.

4.1.1 Princípio da Legalidade

A sociedade não quer um governo de homens, mas um governo de leis, por esse motivo, ele costuma ser chamado de princípio da estrita legalidade.

O inciso II do art. 5º da Constituição Federal (1988), também serve de proteção aos direitos individuais, pois, ao mesmo tempo em que permite que o administrado faça tudo o que não estiver proibido em lei, ele impede que a Administração tente impor as restrições. Ou seja, o conteúdo da norma permite que o administrado atue sobre sua vontade autônoma e impede que a Administração imponha limites não previstos em lei.

Em síntese, a função administrativa se subordina às previsões legais e, portanto, o agente público só poderá atuar quando a lei determinar (vinculação) ou autorizar (discricionariedade). Ou seja, a atuação administrativa obedece a vontade

legal. Por outro lado, os administrados podem fazer tudo o que não estiver proibido em lei, vivendo, assim, sob a autonomia da vontade.

A execução administrativa também deve estar de acordo com os decretos regulamentares e outros atos normativos secundários, como as portarias e instruções normativas.

É oportuno destacar o princípio da juridicidade, o qual se impõe como uma ampliação do conceito de legalidade. Neste sentido, a discricionariedade administrativa fica mais reduzida, assim, se um ato atender à lei, mas ferir um princípio, poderá ele ser anulado, até mesmo pelo Poder Judiciário.

4.1.2 Princípio da Impessoalidade

Em resumo, o princípio da impessoalidade representa a busca pela finalidade pública, o tratamento isonômico aos administrados, a vedação de promoção pessoal e a necessidade de declarar o impedimento ou suspeição de autoridade que não possua condições de julgar de forma igualitária. Integrado a este a Isonomia de promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Constituição Federal/1988).

4.1.3 Princípio da Moralidade

Orienta que o administrador aja com base ética na Administração, devendo verificar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, distinguindo o que é honesto do que é desonesto. Este princípio, impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Dessa forma, além da legalidade, os atos administrativos devem subordinar-se à moralidade administrativa. (Di Pietro, 2014).

São inúmeras as precauções de condutas contra a moralidade administrativa apresentadas na Carta de 1988, como, por exemplo, o art. 37, §4º, que dispõe que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário; o art. 14, §9º, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/(1994), que dispõe que os casos de inelegibilidade devem proteger, entre outras coisas, a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato.

Não significa, pois, que os princípios da legalidade e da moralidade são indissociáveis. Na verdade, eles estão muito relacionados, sendo que, na maior parte das vezes, as pessoas acabam infringindo os dois simultaneamente.

4.1.4 Princípio da Publicidade

Atos da Administração Pública devem divulgar ações de seus administrados, possibilitando assim o controle da validade no comportamento dos agentes administrativos. Tal princípio está previsto no artigo 37 da Constituição Federal (1988) e apresenta duas percepções: a *primeira exigência de publicação em órgãos oficiais como requisito de eficácia*; a *segunda exigência de transparência da atuação administrativa*.

Fundamentado, pela CF/88: “art. 5º (...) XXXIII – onde, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Merecem destaque ainda os subsequentes:

Art. 37. (...) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Art. 216. (...) § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Esses dispositivos foram regulamentados pela recente Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações.

Por fim, o princípio da transparência na atuação administrativa dos gestores públicos é muito mais ampla, uma vez que a publicidade torna-se um preceito geral e o sigilo a exceção, razão maior de sua aplicabilidade.

4.1.5 Princípio da Eficiência

Esse princípio impõe a todo agente público que concretizem suas atribuições com produtividade, celeridade e excelência, resultando em maior eficácia e eficiência na Administração Pública, incluído no artigo 37 pela Emenda Constitucional 19/1998 como decorrência da reforma gerencial, iniciada em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Assim, a eficiência diz respeito a uma atuação da administração pública com excelência, fornecendo serviços públicos de qualidade à população, com o menor custo possível (desde que mantidos os padrões de qualidade) e no menor tempo.

Ressalte-se que, entre os parâmetros para avaliação da eficiência da Administração Pública estão: os resultados, a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos públicos, bem como aplicação dos recursos públicos. (Di Pietro, 2014).

Finalizando, é importante destacar que a busca da eficiência deve ocorrer em harmonia com os demais princípios da Administração Pública. Assim, não se pode deixar de obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade somente para alcançar melhores resultados.

4.1.6 Princípio da supremacia do interesse público

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, trata das atribuições administrativas. Seu fundamento está na própria razão de existir da Administração, a qual deve atuar voltada aos interesses da coletividade. Razão pela qual a doutrina considera esse um princípio fundamental no regime jurídico administrativo.

Di Pietro (2014), ressalta que este princípio serve para orientar o legislador, e deve considerar a predominância do interesse público sobre o privado na hora de publicar normas de caráter geral e abstrato.

4.1.7 Princípio da indisponibilidade do interesse público

Esse princípio trata das sujeições administrativas, referente as limitações e restrições impostas à Administração com o intuito de evitar que ela atue de forma

lesiva aos interesses públicos ou aos direitos fundamentais dos administrados. (Viegas, 2011).

Outro aspecto relevante é sua relação com o princípio da legalidade. Assim, mesmo que os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público sejam basilares para o Direito Administrativo, eles podem ser relativizados para preservar a aplicação dos outros princípios, como a moralidade e a eficiência.

4.1.8 Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade

Esses princípios exigem da administração pública a observância de limites e sanções com aplicabilidade sem exageros, necessários na satisfação do interesse público, previstos na Lei 9.784 (1999).

A razoabilidade firma que o agente público ao atuar dentro da discricção administrativa, deve se orientar por parâmetros aceitáveis do ponto de vista racional, em concordância com o senso normal de pessoas equilibradas. Dessa maneira, fugir desse limite de aceitabilidade, pode tornar os atos ilegítimos e, passíveis de invalidação jurisdicional.

A proporcionalidade, exige a constância entre os meios que a Administração utiliza e os fins que ela deseja alcançar, consoante aos padrões comuns da sociedade, analisando cada caso concreto. Considera, portanto, que as competências administrativas só podem ser exercidas validamente na extensão e intensidade do que seja realmente necessário para alcançar a finalidade de interesse público ao qual se dedica. (Barroso, 2009).

4.1.9 Princípio da Autotutela

Não se pode presumir que os agentes públicos sempre tomem decisões acertadas no desempenho de suas funções. Nesse seguimento, o princípio da autotutela estabelece que a Administração Pública possui o poder de controlar os seus próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos. Sendo assim, a Administração não necessita recorrer ao Poder Judiciário para corrigir os seus atos, podendo fazê-lo diretamente. (Di Pietro, 2014).

Os atos da administração podem ser corrigidos com amparo das sumulas do STF, nº 346 e nº 473, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

4.1.10 Princípio da motivação

Nesse princípio o administrador deve indicar os fundamentos de fato e de direito que o levam a adotar qualquer decisão no âmbito da administração pública. Onde o mesmo deverá demonstrar a correlação lógica entre a situação ocorrida e as providências adotadas. Por conseguinte, a motivação serve de fundamento para examinar a finalidade, a legalidade e a moralidade da conduta administrativa.

Di Pietro (2014), sustenta que a obrigatoriedade de motivar se justifica em qualquer tipo de ato, pois se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

4.1.11 Princípio da continuidade do serviço público

Esse princípio trata a continuidade dos serviços públicos tem amparo com o princípio da supremacia do interesse público, pois deseja que a coletividade não sofra prejuízos em razão de interesses particulares. Também guarda parceria com o princípio da eficiência, pois um dos aspectos da qualidade dos serviços públicos é justamente que eles não sofram diluição de continuidade.

Além de que, o princípio da continuidade relaciona-se com o dever de manter o equilíbrio econômico-financeiro, no qual o contratado poderia declinar prejuízos, tornando insustentável a continuidade da prestação do serviço. Daí a aplicação do princípio da continuidade no serviço público.

Entretanto, a continuidade não possui caráter absoluto, existindo situações em que é possível a paralisação temporária dos serviços públicos. Nesse sentido, a Lei 8.987/1995 recomenda que não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou, após prévio aviso, quando: a) motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; b) por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade (art.6º, §3º).

Dessa maneira, é possível a suspensão de serviço por falta de pagamento, mas que deverá ser feito tão logo o débito seja extinto.

4.1.12 Princípio da precaução

Esses princípios provem da ideia de que é preciso evitar a ocorrência de calamidades antes que elas ocorram, uma vez que muitos danos são de difícil reparação quando já concluídos. Por esta razão, a Administração deve aplicar conduta preventiva diante da possibilidade de danos ao ambiente ou ao próprio interesse público. Uma consequência desse princípio é a inversão do ônus da prova diante de projetos que possam causar riscos à coletividade. Caberá ao interessado provar que o seu projeto é seguro para a coletividade, devendo a Administração sempre avaliar a existência ou não de reais condições de segurança. (Justen Filho, 2015).

4.1.13 Princípio da economicidade

É um princípio constitucional, expresso no art. 70 da Constituição Federal de 1988. É a obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos.

4.1.14 Princípio da finalidade

O princípio da finalidade imprime à autoridade administrativa o dever de praticar o ato administrativo com vistas à realização da finalidade perseguida pela lei. O princípio da legalidade, por outro lado, é o que submete a Administração Pública a agir de acordo com o que a lei, tácita ou expressamente, determina. (Constituição Federal, 1988).

Tabela 24: Atos Públicos

ATOS PUBLICOS MUNICIPAIS		
De Governo (Impactam no orçamento)		De Gestão (Atos de império, de gestão e de expediente)
Fiscaliza - Relatórios da Gestão Fiscal (RGF) - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)		Fiscaliza - Atos praticados pela administração na qualidade de administradora de seus bens e serviços, sem exercício de supremacia sobre particulares
Amparo Legal		
- Constituição Federal - LRF nº 101/2000 - Lei Licitações nº 8.666/1993 - Lei 4320/1964 - Lei 8.429/1992 - Lei nº 19.520/20002 - Lei Orgânica municipal - Código tributário municipal - Regime Jurídico do Servidores Públicos municipais - Entre outras...		
Fiscalizações através de relatórios		
- Contas de governo - Contas de gestão - Inspeção especial - Inspeção extraordinária - Medidas cautelares - Denúncias - Auditorias.		
Geram Irregularidades		
- Atos de Governo - Atos de Gestão (166 irregularidades encontradas no período da pesquisa 2017 a 2019)		
Infringências aos princípios da Administração Pública na Municipal período 2017 a 2019 no Rio Grande do Sul		
<u>Princípios Expressos</u> - Legalidade - Impessoalidade - Moralidade - Publicidade - Eficiência <u>Princípios implícitos</u> - Economicidade - Razoabilidade - Isonomia		
Relação princípios da pesquisa com os demais elencados na pesquisa		
Expressos	Relacionados a outros	
- Legalidade		Moralidade, eficiência, indisponibilidade do interesse público, motivação e finalidade.
- Impessoalidade		Finalidade (do interesse público), isonomia e eficiência.
- Moralidade		Legalidade, probidade e boa-fé, eficiência, indisponibilidade do interesse Público e motivação.
- Publicidade		Transparência e eficiência.
- Eficiência		Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e indisponibilidade do interesse público.

Implícitos	A sua finalidade	
- Economicidade		Obtenção do resultado esperado com o menor custo e mantendo a qualidade.
- Razoabilidade		Atuar dentro da discricionariedade administrativa, de modo racional e equilibrado.
- Isonomia		Prover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação.
- Autotutela		Correção de atos, indicar fundamentos de fato e de direito quanto a decisões, atua conjuntamente com princípios da finalidade, legalidade e moralidade na conduta administrativa
- Precaução		Evitar danos ao ambiente ou ao próprio interesse público.
Interesse maior no:		
No princípio da CONTINUIDADE do serviço Público.		

Fonte: Elaborado pelo autor

Os atos públicos destacados na tabela 24 se referem aos atos ocorridos na esfera municipal, estes, por sua vez, ocorrem nas três esferas da gestão pública (Federal, estadual e municipal).

Na esfera do Executivo municipal são emitidos para amparar o Poder Executivo a exercer as suas funções, e eles têm força de lei. A autoridade de um ato do Executivo sobrevém do poder conferido ao prefeito municipal pela Constituição Federal após ter sido eleito pelo povo.

Os Atos administrativos são toda manifestação unilateral de vontade da administração pública que, agindo nesta qualidade, tenha por fim imediato resguardar, adquirir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados. Assim, atos administrativos são aqueles advindos da vontade da Administração Pública e produzem efeitos jurídicos.

Para sua formação, necessitam de cinco elementos fundamentais, visto na tabela 24. A falta de qualquer deles leva à nulidade do ato, com regra. São os seguintes seus elementos: (competência; finalidade; forma; motivo; objeto).

Tabela 25: Novas competências ao gestor público

Dedicação Constante dos Gestores Públicos Municipais na Socialização Organizacional
Extensão da Organização
- Operacional: procedimentos de execução das funções administrativas
- Estrutura: padrão de poder nas convivências sociais gestor e administrados
- Incorporar: conjunto de normas e valores nos grupos que compõe as instituições
Foco em um novo Gestor municipal para o Futuro
- Instruído para a função
- Pessoa capaz de se antecipar às situações e inovador
- Conhecimento de gestão pública conciliado com a prática

- Que tenham qualificação especial e generalistas
- Períodos de gestão limitados

Competências como inovações para Setor Público

- Interação: desenvolvimento ágil, incremental e experimental;
- Alfabetização em dados: políticas públicas baseadas em evidências comunicadas adequadamente;
- Foco no usuário: engajamento efetivo na solução de problemas e entrega de resultados;
- Curiosidade: buscar novos caminhos, adaptar abordagens e redefinir problemas;
- Narrativa: contar histórias e promover significados novos;
- Desafio: questionar inércia e estabelecer parcerias originais

Fonte: Elaborado pelo autor

A tabela 25 busca demonstrar as competências oportunas a uma gestão mais eficiente, em termos de dedicação, qual a extensão organizacional que deverá atingir e qual o foco que gestor deverá atuar para que suas ações se tornem mais eficazes.

CONCLUSÃO

A Administração Pública no Brasil, apresenta significativas fragilidades, e carências da boa governança das instituições públicas.

Visto a Gestão pública, depender de qualificação profissional e estímulos para a formação de novas lideranças que estejam motivados a servir ao público, promover a pessoa humana e garantir os direitos de cidadão consagrados na Constituição Federal.

A importância da temática de estudo no que tange as contribuições que pode proporcionar aos gestores e agentes públicos, assim como, a toda sociedade é o bem social e o desenvolvimento e bem-estar dos munícipes. O qual se utiliza dos princípios da administração pública e leis fundamentais para a convivência em harmonia da sociedade, destacando fatos que merecem atenção de toda a comunidade, para que, cada vez mais seja possível aprimorar os serviços prestados pelos entes públicos.

Sobre quais são as áreas de formação dos gestores públicos das prefeituras municipais gaúchas, nesta análise identificou-se que os cargos de prefeito são constituídos por uma variedade de profissões, entre um quantitativo de 65 profissões. Estas por sua vez distribuídas em grupos como: profissionais graduados das diversas áreas do conhecimento (Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas, Ciências Agrárias, Ciências da Saúde, Ciências Biológicas e Engenharias) 22,43%, equivalente a 14 pessoas; Servidores Públicos 12,55%, equivalente a 8 pessoas; Políticos 19,55%, equivalente a 13 pessoas; Produtores, Agropecuaristas e trabalhadores rurais 18,11%, equivalente a 12 pessoas; bancários, Comerciantes e Empresários 16,87%, equivalente a 11 pessoas, outras profissões com menor percentual como Técnicos profissionais 2,88%, equivalente a 2 pessoas; Aposentados 3,09%, equivalente a 2 pessoas; Demais profissões (Dona de casa, estudante, frentistas, locutor, comentarista de rádio e motoristas 4,53%, equivalente a 3 pessoas.

Sobre quais são os princípios da administração pública que apresentam os maiores números de apontamentos dos atos administrativos, a análise e interpretação deste quesito foi representado pelos quantitativos ocorridos no período dos três anos da pesquisa, com destaque aos de maior incidência, aos princípios, da

legalidade (equivalente ao quantitativo de 166), eficiência (equivalente ao quantitativo de 159) e economicidade (equivalente ao quantitativo de 80) respectivamente. Os demais princípios, como da publicidade (equivalente ao quantitativo de 10), moralidade (equivalente ao quantitativo de 9), razoabilidade (equivalente ao quantitativo de 5), impessoalidade (equivalente ao quantitativo de 4) e isonomia (equivalente ao quantitativo de 2) com menores incidências, quanto aos apontamentos dos atos administrativos irregulares, nem por isso menos importantes visto que em muitas situações analisadas ocorreram concomitantemente entre eles.

Como se comportou a evolução das ocorrências de irregularidades nos municípios pesquisados durante o período de 2017 a 2019, ficou evidenciado na evolução anual das ocorrências e seus quantitativos, destacadas as de maiores acontecimentos as relativas as Contas de Gestão (com 76 ocorrências), as Inspeções especial (com 40 ocorrências) e Contas de Governo (com 27 ocorrências), estas por sua vez com maior número de ocorrências no período analisado. Enquanto inspeção extraordinária (com 3 ocorrências), medidas cautelares (com 2 ocorrências), denúncias (com 10 ocorrências) e Auditorias (com 8 ocorrências), em menor frequência de ocorrências.

No montante geral das ocorrências de irregularidades, foi possível observar que no tocante ao ano de 2017 para 2018 houve um aumento de seis ocorrências, o que corresponde um incremento de 11,76%. Já no comparativo entre 2018 para 2019 houve o aumento de uma irregularidade, o que correspondeu a 1,75%.

Referente ao primeiro objetivo específico, sobre atos administrativos irregulares nas gestões públicas municipais no Rio Grande do Sul, demonstrados nos processos verificados junto ao TCE/RS, no período de 2017 a 2019. Foi possível identificar com maior incidência a ocorrência aos atos de gestão seguidos pelos atos de governo. Também as auditorias especiais e medidas cautelares se fizeram presentes nas proposições de correções e ou recomendações por parte do TCE/RS, fatos estes tanto em atos gestão quanto atos de governo.

Nesse objetivo foi identificado uma maior incidência nos atos de gestão seguidos por atos de governo. Tais atos demonstraram os desafios enfrentados pelos gestores, como, a falta de planejamento, ausência de integralidade nas ações em saúde e de educação, a equidade, a universalidade, a burocracia, a descentralização, o trabalho em equipe multiprofissional.

Diante as irregularidades encontradas na pesquisa para que a máquina pública vença essas dificuldades se faz necessário romper com o déficit de eficácia e eficiência. No decorrer das análises, puderam-se aferir algumas características do gestor público municipal, entre elas, o número reduzido de gestores com formação e a capacitação necessária para enfrentar os desafios da gestão pública, e assim produzir atos de gestão como um líder eficaz e de qualidade, sobretudo, norteados para uma administração moderna e válida dentro dos ditames constitucionais.

Com referência ao segundo objetivo específico, sobre o perfil do capital humano e sua formação acadêmica é relevante tratar sobre o papel do Gestor na Administração Pública, o que implica cada vez mais na visão do administrador público e como ele deve concentrar a qualidade da prestação de serviços, objetivos e resultados, integrados aos interesses sociais.

Quanto ao perfil do capital humano, ficou evidenciado que, 97,74% dos ocupantes do cargo de prefeito na característica cor/raça e cargo são de cor branca, enquanto 2,27% entre pardos e afrodescendentes respectivamente. Em comparação ao estado civil e o cargo ficou assim evidenciado o seguinte, 80% casados, enquanto os demais estados civis correspondem a 20% entre solteiros, divorciados, separados e viúvo respectivamente. No comparativo faixa etária e cargo, ficou evidenciado que, 84,98% dos gestores públicos municipais eleitos se encontram entre 35 a 64 anos, enquanto da idade de 21 a 34 anos, representados pelo percentual de 7,41%. Sobre o comparativo do gênero e cargo evidenciou a pesquisa o cargo de prefeito corresponde a 94% do gênero masculino, enquanto 6% ao gênero feminino. Em relação ao partido e cargo, foi identificado que, três partidos concentram 71,60%, dos prefeitos (entre partidos PP, PMDB e PDT), enquanto os demais representam 28,40% dos partidos restantes.

Portanto, conhecer melhor o perfil dos gestores públicos municipais, significa defender a ocorrência pela alternância e ou mudança na gestão pública, em especial atenção para sua continuidade.

Em relação a formação dos gestores públicos municipais, destaca-se o percentual correspondente aos prefeitos com grau de instrução de ensino superior completo, demonstrado pelo percentual de 48,77%, enquanto os demais correspondentes a 51,23% com formação entre ensino fundamental completo e incompleto, ensino médio completo e incompleto e superior incompleto.

Quanto a sua formação, devem estar pautadas no desenvolvimento das funções e atribuições, na gestão de competências e habilidades e na sua atuação de líder. Também a ética, cumprimento aos princípios da Administração Pública, normas legais, pois só assim será possível melhorar resultados da gestão e atender maior número de cidadãos pelas políticas públicas.

Para que se concretize as Instituições de maneira prosperas e fortalecidas, recomenda-se o investimento na capacitação dos gestores públicos municipais, visto ser este o maior instrumento de democratização na busca de uma gestão eficiente.

No terceiro objetivo específico, sobre relação das irregularidades com os atos administrativos na gestão municipal de acordo as ocorrências na linha do tempo, acontecem pelas atitudes e ações do gestor municipal no seu dia a dia, estes por sua vez, são pautados pelos princípios da Constituição Federal de 1988 conexos ao Direito Administrativo na gestão pública.

Se faz oportuno ressaltar neste contexto, o percentual das ocorrências por natureza para destacar o quão importante é a tomada de decisões diárias tanto no curto, médio e longo prazo, pois tais atos impactam na apreciação das contas do gestor.

A análise aos dados quantitativos, demonstraram um significativo percentual entre contas de gestão e de governo com apontamentos irregulares: em 2017 de 92%; 2018 de 39% e 2019 de 58%. No ano de 2017, os 8% restantes correspondem a inspeção especial, inspeção extraordinária e denúncias respectivamente. No período de 2018 foi encontrado maiores incidências nos relatórios de inspeção especial com 31%, 30% em contas de gestão e 39% entre contas de governo, medidas cautelares, denúncias e auditorias. Em 2019 foi encontrado 41% em contas de gestão, 36% em inspeção especial e 23% em contas de governo, inspeção extraordinária, medidas cautelares e denúncias respectivamente.

Destacam Segatto et al (2013), que as capacitações e capacidades, não estão em evidencia para os prefeitos, poucos se preocupam com sua capacidade intelectual em gerir os municípios. Em razão desta consideração é oportuno elevar a busca pela valorização a aspectos da governança na gestão pública, visto que, as dimensões de governança Corporativa enfatizam os princípios da transparência, participação e prestação de contas.

Diante a diversidade que envolve a governança pública, Marinho e Façanha (2001) reforçam o quão importante é o desempenho nas organizações e os

programas de governo, os quais se traduzem por exigências de efetividade, eficiência e eficácia.

Com relação a primeira hipótese, sobre a qualificação profissional dos gestores públicos municipais e a predominância na formação relacionada a área de gestão. Identificou-se um pequeno número de gestores com formação na área de gestão, apenas 52 prefeitos, este número representa 10,70% dos gestores com formação na área de gestão administrativa. Portanto, a referida hipótese foi rejeitada ou refutada, visto não ser predominante a formação dos gestores relacionadas com a área da gestão administrativa.

Com relação a segunda hipótese, ser o princípio da Legalidade o de maior ocorrência de apontamentos dos atos administrativos municipais, a pesquisa demonstrou confirmando na sua totalidade todos os apontamentos com infringência ao princípio da legalidade, como demonstrado pelos quantitativos de 51,57 e 58 respectivamente nos anos de 2017 a 2019. Restando assim, confirmado este princípio representar as maiores irregularidades, mesmo que em conjunto a outros princípios, portanto o pesquisador confirma o princípio e aceitação da hipótese como informação de grande relevância ao trabalho.

Com esta afirmativa, eis a razão pela qual a importância de os gestores públicos buscar conhecimentos sobre legislações e, em especial a do direito administrativo como também percepção global da gestão pública em que atuam. Pois, só assim poderão praticar ações que gerem desenvolvimento socioeconômico e ambiental, obedecendo aos princípios da boa governança.

A teoria concentra-se em conceitos disciplinares relacionados a administração pública e seus agentes. Na tese, são delimitadas áreas de estudos conectadas a gestão pública, princípios da administração pública, o direito administrativo, as leis aplicadas aos municípios, entre outros tópicos pertinentes a temática do estudo.

Na perspectiva constitucional (CF/1988), norteia a Administração Pública de maneira que ela seja legal, moral, impessoal, pública, eficaz e atinja a finalidade com vistas ao interesse público. Sendo estes os princípios relacionados na busca dos resultados propostos pelo estudo.

Para Matias Pereira (2016), 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 destinadas à execução das tarefas de “interesse público. Esta definição se relacionou em especial

ao foco principal da pesquisa, na Administração Pública Municipal no estado do Rio Grande do Sul.

Segundo Matias-Pereira (2016) o direito administrativo, representa a soberania do interesse coletivo sobre o que é individual. Nesta contextualização foi que a pesquisa buscou comprovar se os gestores municipais haviam cumprido com o interesse público quanto aos atos de gestão.

Sobre as legislações aplicadas ao estudo, é referenciado as federais, estaduais e municipais respectivamente. Quanto as federais teve relação com a pesquisa a Lei nº 4.320, quanto as normas gerais de direito financeiro; A Lei nº 8.666 (1993), que trata das Licitações e Contratos Administrativos, Lei Complementar nº 101, – LRF) que estabelece as normas de finanças públicas. Quanto as estaduais a constituição do Estado do RGS e manuais do TCE/RS. Com relação as municipais, cita-se Orgânica do Município - relacionada à organização municipal, competências e atribuições dos poderes Legislativo e Executivo do município; e a Lei do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura. Estas legislações por sua vez se relacionaram aos resultados quanto aos atos de gestão e de governo em especial na verificação a legalidade as suas respectivas ocorrências.

Em relação a função do prefeito, o CFA, 2012, define o Chefe do Executivo Municipal, com suas funções principais: política, executiva e administrativa, foi exatamente com estes enfoques que a pesquisa buscou contemplar nos resultados se o gestor estava executando estas três funções essências durante seus mandatos.

Sobre as atribuições do prefeito (CFA, 2012), as quais consistem em governar a cidade junto com os vereadores, apresentar projetos de leis, sancionar, promulgar, além de publicá-los ou vetá-los. Cabe ainda ao Prefeito, nomear e exonerar os secretários municipais, promover o desenvolvimento do município, assegurar à população o direito de ter acesso à assistência social; educação; saúde; trabalho; previdência social; justiça; agricultura; saneamento; habitação popular; meio ambiente; mobilidade urbana. A descrição destas atribuições, auxiliaram o pesquisador a compreender como os gestores deveriam atuar, em suas responsabilidades para com a sociedade e conjuntamente com os aspectos legais.

A investigação sobre a Administração Pública tem sua origem na emancipação da função administração para obter e alocar recursos e competências a fim de concretizar interesses instituídos politicamente pela sociedade, (Procopiuck, 2013). Este tema se relacionou ao estudo praticamente em toda pesquisa tanto no

perfil dos gestores quanto na interpretação de seus atos, para então compreender as irregularidades encontradas e sua condição de legalidade e da gestão administrativa.

Quanto a cultura organizacional, segundo (Barros, 2001; Motta; Alcadipani, 1999; Chu; Wood JR., 2008) a cultura brasileira e sua influência na administração destaca um traço de significativa relevância que é, o famoso, Jeitinho brasileiro – Usado para “driblar” determinações (leis, ordens, regras, etc). Enfoque encontrado em diversos atos irregulares muitas vezes com esta intenção, quando em favorecimentos pessoais a servidores e ou fornecedores.

Segundo Matias-Pereira (2016), a eficiência está relacionada ao método com o qual realizamos as ações pretendidas, eficácia diz respeito ao resultado final da ação e efetividade corresponde ao grau de qualidade do resultado obtido. Estes conceitos foram inseridos no contexto da pesquisa, pois o trabalho procurou demonstrar exatamente estas três etapas da gestão pública, quando verificou os atos dos gestores e os resultados atingidos.

A gestão corporativa no setor público, segundo Marques (2005), destaca os itens que contribuem para uma governança corporativa sólida, que são os seguintes: estrutura administrativa; ambiente administrativo; administração de risco; conformidade e complacência; monitoração e avaliação de desempenho; responsabilidade em prestar contas. Este tópico teve relação com o trabalho de tese, quando na administração de conformidades e na avaliação dos relatórios pesquisados.

Os princípios de governança na gestão pública, segundo Barrett (2003), mais relevantes a que as entidades do setor público devem aderir para efetivamente aplicar os elementos de governança corporativa, para alcançar as melhores práticas, entre elas: a liderança, a integridade, o compromisso, a responsabilidade em prestar contas, integração e transparência. Tema relacionado ao estudo por demonstrar uma das finalidades mais relevantes na gestão pública que é a transparência, que se efetiva por meio do acesso ao cidadão, à informação governamental.

O controle com instrumento da democracia, a existência de uma estrutura formal para controle das finanças públicas, eficiente, eficaz e efetiva, para alcance do objetivo de garantir o bom desempenho das atividades estatais realizadas no interesse do bem público é um fato comum em um Estado democrático organizado. Este tema atuou diretamente nos atos de gestão dos administradores públicos,

quando a partir da gestão fiscal verificou as prestações de contas dos respectivos prefeitos municipais no período pesquisado.

A confecção do modelo teórico se divide inicialmente em: atos de governo e atos de gestão e seus impactos. O primeiro com impacto nas questões orçamentárias da gestão e o segundo com impactos nos atos de império, de gestão e de expediente.

Num segundo momento quais os segmentos a serem fiscalizados. Atos de governo, fiscalização nos relatórios da gestão fiscal e o relatório resumido da execução orçamentária, enquanto atos de Gestão fiscalização nos atos praticados pela administração na qualidade de administradora de seus bens e serviços.

No terceiro momento o modelo demonstrou quais aportes legais constitui as instituições públicas (para órgãos federais, estaduais e municipais), as quais devem ser utilizadas quando na apuração das irregularidades aos atos de governo e de gestão da administração pública.

Num quarto momento foi contemplado no modelo, quais relatórios devem ser verificados quando na execução de Auditoria e ou verificações das irregularidades. Assim especificados, contas de governo, contas de gestão, inspeção especial, inspeção extraordinária, medidas cautelares, denúncias e Auditorias.

No quinto momento o modelo evidenciou a partir da pesquisa nos respectivos relatos, as irregularidades ocorridas tanto nos atos de governo quanto nos atos de gestão, identificando quais foram os princípios Constitucionais ofendidos tanto de modo expresso quanto implícito e as relações entre eles e suas ocorrências.

A partir da mencionada estrutura até aqui exposta o modelo evidenciou ao autor, através da pesquisa aplicada, um dos aspectos mais relevantes para a Administração Pública, o princípio da continuidade na prestação de serviços a sociedade, devendo ser este o principal objetivo da gestão Pública.

Deste modo, uma das contribuições do presente modelo para Ciência Sociais Aplicadas, além da observância aos princípios expressos e tácitos elencados no resultado do estudo, se faz oportuno mencionar, a necessidade na mudança de cultura, de modo especial com respeito a dedicação constante dos gestores públicos na socialização organizacional. A qual deve gerar para os gestores mais conhecimento nas áreas extensivas da organização nos três níveis: no quesito operacional (procedimentos de execução nas funções administrativas); estrutural,

(mediar o padrão de poder nas convivências sociais entre gestor e administrados); incorporação (normas e valores nos grupos que compõe as organizações).

Em sequência, o modelo evidencia o foco para um novo gestor municipal no futuro das instituições, onde destaca quesitos essenciais como, instruído para a função; capaz de antecipar situações e inovador; conhecimento de gestão pública conciliados com a prática; que tenham qualificação especial e generalista e também atuem em período de gestão limitados.

Por fim, o modelo apresenta competências inovadoras para a gestão do setor público, entre elas: Interação a partir de um desenvolvimento ágil, incremental e experimental; Alfabetização em dados para as políticas públicas, baseadas em evidências comunicadas; Foco no usuário com engajamento efetivo na solução de problemas e entrega de resultados; Curiosidade, buscando novos caminhos, adaptar abordagens e redefinir problemas; Narrativa, contar histórias e promover significados novos; Desafio, questionar a inércia e estabelecer parecerias originais.

O trabalho apresenta as contribuições da pesquisa com a finalidade de agregar ao pensamento administrativo contemporâneo, em especial na área de administração pública, em três direções; metodológica, teórica e prática.

Inicialmente no aspecto metodológico buscou apresentar a aplicação de uma metodologia qualitativa interpretativa no ambiente da administração pública municipal. Especialmente na gestão, no contexto do controle e do administrar com o intuito de proporcionar um olhar diferente sobre a realidade observada.

Quanto a contribuição teórica a pesquisa está relacionada a construção do modelo teórico, este por sua vez, buscou evidenciar uma realidade desconhecida da gestão pública municipal.

Sobre os aspectos de contribuição prática, a tese se vincula a informes por ela geradas, onde estes, por sua vez, se constituem em componentes essenciais para futuras demandas de intervenções em práticas de gestão em curso, especialmente no cenário da administração pública municipal brasileira. Nortear a atuação dos atores envolvidos no processo de gerir a máquina pública, no âmbito macro e micro do sistema público, desenvolver visão estratégica e assim intervir na realidade social, política e econômica das cidades que atuam como gestores.

Finalizando a conclusão se faz oportuno enfatizar três pilares de relevante importância para a gestão pública, entre eles: a política na vida da sociedade; cidadania obscura; educação e a escola.

Utilizando o pensamento filosófico de Cortella (2016), primeiramente a política na vida da sociedade. Para que a mesma se concretize e seja construída através da educação no conhecimento de cada cidadão e o discernimento de seu lugar na sociedade. Quanto a política é importante trabalhar as posições opostas dos conflitos e buscar aprimorar suas funções. Fortalecendo assim a boa convivência da sociedade, norteadas pelo princípio da ética para todos os cidadãos e com instituições cada vez mais justas.

Sobre a cidadania obscena no Brasil, a qual está composta pela posição iluminista das elites, que supõem que dominam aquilo que é necessário para que a vida conjunta aconteça, cabendo aos outros apenas obedecer. Diante a este cenário é de interesse primordial a mudança desta realidade, para que isso ocorra a ação essencial, perpassa pelo significado do saber, que, pode ser construído pelo discernimento de ideias e experiências. Acompanhado pelo movimento de limpeza ética, através da imprensa livre, plataformas digitais, idoneidade de informação e a democracia inserida na realidade de cada cidadão, onde as melhores soluções ocorram a partir da participação de muitas pessoas no compartilhamento de desejos e ideias.

E por fim, a educação e a escola, local onde se pode dizer e exercer mais fortemente o nosso não, não a injustiça; não ao poder opressor. O educador como parte essencial de futuro e a educação como colaboradora na conquista de uma realidade social, onde as pessoas possam alcançar o sucesso de vencer na vida, com liberdade de sonhar pela paz, espírito e honra para cada cidadão.

Nesses três pilares, consiste a formação de uma sociedade mais democrática na vida dos cidadãos e dos gestores públicos, pois só assim a sociedade poderá exigir mais eficiência da União, dos Estados e dos municípios (no Brasil), ofertando então, melhores serviços a sociedade em áreas de saúde e de habitação.

BIBLIOGRAFIA

Abreu, Júlio Cesar Andrade de. (2017). Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet: inovação nos modelos de gestão no setor público. Brasília. Enap. 74 p. il. Cadernos, 48.

Albarello, Cristiane B. (2014). O papel do Administrador na Gestão Pública. Prêmio Belmiro Siqueira: CRA RS, 2006. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAfKMMAA/papel-gestor-publico-artigo>>. Acesso em 11 de novembro de 2020.

Alexandrino, M., Paulo, Vicente. (2011). Direito administrativo descomplicado. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Método.

Almeida, Mário A. (2020). O princípio da razoabilidade como parâmetro de atuação e controle da Administração Pública. Grupo Almedina. Minha Biblioteca.

Alves, Elder P. M. (2010). Diversidade Cultural, Patrimônio Cultural Material e Cultura Popular: a Unesco e a Construção de um Universalismo Global. Revista Sociedade e Estado. Volume 25 Número 3 Setembro/Dezembro.

Ambrozewicz, P. Henrique L. (2015). Gestão da Qualidade na Administração Pública: Histórico, PBQP, Conceitos, Indicadores, Estratégia, Implantação e Auditoria. Grupo GEN. Minha Biblioteca.

Andrade, Aquino, Nilton D. (2016). Contabilidade Pública na Gestão Municipal. 6ª edição. Grupo GEN. Minha Biblioteca.

Apolinário, Fábio. (2011). Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo. Atlas.

Aragão, Alexandre Santos de. (2012). Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense.

Aristóteles. (1997). Política. 3.ed. Brasília. Editora da Universidade de Brasília. UnB.

Aristóteles. (1984). Ética a Nicômaco. São Paulo. Abril.

Bandeira de Mello, Celso A. (2014). Curso de Direito Administrativo. 31ª Ed. São Paulo. Malheiros.

Barchet, Gustavo. (2008). Direito administrativo: teoria e questões. Rio de Janeiro. Elsevier.

Barret, P. (2005). Achieving better practice corporate governance in the public sector. AM Auditor General for Austrália. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 20 jan.2020.

Barrett, P. (2003). Achieving better practice corporate governance in the public sector. In: Australian National Audit Office. ANAO. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net3241/f/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf>. Acesso em: 20/11/20.

Barros, B. T. (2001). Encontro das Culturas Organizacionais. In: Barros, B. T. Fusões, Aquisições e Parcerias. São Paulo: Ed. Atlas.

Barroso, Luís R. (2009). Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo. Saraiva.

Bauman, Z. (1998). O mal-estar da pós-modernidade. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed.

Bello, Enzo. (2012). Ensaio crítico sobre direitos humanos e constitucionalismo. Editora EDUCS. Editora da Universidade de Caxias do Sul-Brasil.

Benevides, M. V. (2003). Educação em direitos humanos: de que se trata? In: Barbosa, R. L. L. B. (Org.). Formação de educadores: desafios e perspectivas. São Paulo. Editora UNESP. 309-318.

Bertero, Carlos O. (2006). Ensino e pesquisa em administração. Coleção Debates em Administração. Cengage Learning Brasil. Minha Biblioteca.

Bhatta, Gambhir. (2003). Post- NPM Themes. In: Public Sector Governance. Wellington. State Services Commission. Working Paper nº. 17. Sept.

Blutman Gustavo. (2014). Ensayos trancos de reforma y modernizacion del Estado. Handbook de Administracion Pública. Organizado por César Madureira Maria Asencio. Lisboa INA Editora. ISBN 978-989-8096-46-3.

Blutman Gustavo., Cao Horácio, (2016). Estado y Administración Pública: Paradojas em América Latina. UBA – FCE ISSN: 1852-0774.

Bodin, Jean 1530-1596. (2011). Seis livros da Republica. Livro Primeiro. São Paulo. ícone.

Bourdieu, Pierre. (2005). Entrevista a Yvette Delsault: sobre o espírito da pesquisa. Tempo Social, v. 17, n. 1, p. 175-210, jul.

Bourdieu, Pierre. (1990). *Coisas ditas*. São Paulo. Brasiliense.

Bourdieu, Pierre., Passeron, J. C. (1975). *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro. Francisco Alves.

Braga, Lamartine Vieira. (2013). *Governo Eletrônico do Setor Público: um estudo comparativo global*. Tese Doutorado. Universidade de Brasília. PPGA UnB. Brasil.

Brasil. Presidência da República do Brasil. (2002). *Mensagem ao Congresso Nacional*. 2002. PR. Brasília.

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Portal da legislação. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Página visitada em 10/11/2019.

Bresser Pereira, L.C. (2001). *A reforma gerencial de 1995*. Cadernos Adenauer II, no 3. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer.

Bresser Pereira, L. C. (1995). *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. Revista do Serviço Público, v. 47, n.1, p. 7-29. Janeiro-abril.

Burke, J. (2001). *Administrative Ethics and Democratic Theory*. In T.L. Cooper (Ed.) *Handbook of Administrative Ethics* (2nd ed.rev.and exp., pp. 603-622), New York, NY: Marcel Dekker.

Campos, A. M. (1990). *Accountability: quando poderemos traduzi-la?*, Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. FGV, 24(2), fev./abr.

Carvalho Filho, José dos Santos. (2014). *Manual de direito administrativo*. 27ª Edição. São Paulo. Atlas.

Carvalho, Maria Cecília M. (2011). *Construindo o saber: metodologia científica – fundamentos e técnicas*. 24ª edição. Campinas/SP: Papyrus.

Castro, Domingos P. (2018). *Auditoria, Contabilidade e Controle interno no Setor Público*. 7ª edição. Grupo GEN. Minha Biblioteca.

C., França, Maria Adelaide D. (2013). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública*. 7ª edição. Editora Saraiva. Minha Biblioteca.

Catlaw, Robert B. Denhardt., Thomas, J. (2016). *Teorias da Administração Pública: Tradução da 7ª edição norte-americana*. Cengage Learning Brasil. Minha Biblioteca.

Cellard, A. (2008). *A Análise documental*. In J. Poupart. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. (pp. 295-316). Petrópolis, RJ. Vozes.

Chauí, M. (2008). *Cultura y democracia*. Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano, 8, 1-9.

Chizzotti, A. (2017). Pesquisa em ciências humanas e sociais. 12ª edição. São Paulo. Editora Cortez.

Chu, Rebeca A., Wood Jr. T. (2008). Cultura organizacional brasileira pós-globalização: global ou local? RAP. Rio de Janeiro 42(5):969-91. set./out. EBAPE. FGV. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6661/5245>. Pagina visitada em 30/11/20.

Cohen, J. L., Arato, A. (1992). Civil Society and Political Theory. Cambridge. MIT Press.

Controladoria-Geral da União. (2010). 3º Ciclo. CGU. Gov.br. Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/3-ciclo>. Pagina visitada em 24/11/20.

Chiavenato, Idalberto. (2020). Administração nos Novos Tempos - Os Novos Horizontes em Administração. Grupo GEN. Minha Biblioteca.

Conselho Federal de Administração. (2012). Guia da Boa Gestão do Prefeito. Conselho Federal de Administração. Brasília. CFA.

Constant, Benjamin. (1985). Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. Revista de Filosofia Política, nº 2, p.9-25.

Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 31/10/1989. (1989). Emendas Constitucionais de 1 de a 79 (1991), de 2020. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/Legisla>. Pagina acessada em 09/09/20.

Constituição Federal do Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Pagina acessada em 10/09/20.

Cooper, Pamela D. (2016). Métodos de pesquisa em administração. Grupo A. Minha Biblioteca.

Cordeiro, W. M. (2017). Burocracia na construção da Administração Pública do século XXI: uma reflexão teórica. In: Anais do 4º Encontro Brasileiro de Administração Pública. (pp.801-834). João Pessoa. PB. Brasil.

Cortella, Mário S. (2016). A Escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos. 15 ed. São Paulo: Cortez.

Cortella, M. S., Tas, Marcelo. (2017). Basta de Cidadania Obscena. Campinas. SP. Papyrus 7 Mares. Coleção Papyrus Debates.

Cortella, Mário S., Barros, F. C. (2014). Ética e vergonha na cara. Campinas. SP. Papyrus 7 Mares. Coleção Papyrus Debates.

Cortella, Mário S., Ribeiro, Renato J. (2012). Política: Para não ser idiota. 9ª ed. Campinas. SP. Papyrus 7 Mares. Coleção Papyrus Debate.

Cortella, Mário S. Et Al. (2016). Viver, a que se destina? 1ª ed. Campinas. SP. Papyrus 7 Mares. Coleção Papyrus Debates.

Costin, Claudia. (2010). Administração Pública. Grupo GEN. Minha Biblioteca. Editora Campus.

Crozier, M., Huntington, S., Watanuki, J. (1975). The Crisis of democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University Press.

Cruz, C. H. B. (2006). Medir, Mostrar, Debater. SP GOV 03: versão eletrônica. Disponível em: www.revista.fundap.sp.gov.br. Acesso em 16/08/2020.

Cruz, F., Glock, José O. (2006). Controle interno nos Municípios. 2. ed. São Paulo. Atlas.

Da Matta, R. (1997). Carnavais, malandros e heróis – para uma sociologia do dilema brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco.

Decreto Nº 7.185, de 27 de maio de (2010). Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da federação. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm. Página visitada em 22/11/20.

Decreto nº 6.170, de 25 de julho. (2007). Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008 (Convênios): Define normas sobre convênios e outros tipos de ajustes que podem ser firmados com o Governo Federal. Portal da legislação. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Página visitada em 05/07/2019.

Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro. (1967). Dispõe sobre a responsabilidade dos (as) prefeitos (as) e vereadores (as), tratando dos crimes e infrações político-administrativas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Página visitada em 10/09/2019.

Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro. (1967). Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Presidência da República. Secretária-geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Página visualizada em 05/03/20.

Dias, Osório Carvalho. (2014). Parcerias Público-Privadas como instrumento de implementação de Políticas Públicas. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília. PPGA. UnB. Brasil.

Diniz, E. (1996). Governabilidade, governance e reforma do estado: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público. Brasília. N. 2. Maio/Agosto.

Di Pietro, Maria S. Z. (2014). Direito administrativo. 27ª Edição. São Paulo. Atlas.

Di Salvo, Sílvia Helena P. G. J. (2018). Mediação na Administração Pública Brasileira: O Desenho Institucional e Procedimental. Grupo Almedina. Minha Biblioteca.

Drucker, Peter F. (1995). Administrando em tempos de grandes mudanças. São Paulo. Pioneira. Durkheim, Emile. (1981). Sociologia. São Paulo. Ática.

Durkheim, Emile. (1987). As regras do método sociológico. São Paulo. Editora Nacional.

Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho (1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos. Presidência da República. Casa Civil. EC nº 19/1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3. Pagina acessada em 22/11/20.

Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 07 de junho de. (1994). Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ecr/ecr4.htm. Pagina visitada em 05/11/20.

Engels, Friedrich. (1985). A origem da família, da propriedade privada e do Estado. 10.ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.

Engels, Friedrich. (1981). Do Socialismo utópico ao socialismo científico. Leipzig,1878. 4.ed. Porto Alegre: Global.

Felcman, I., Blutman, Gustavo. (2011). Nuevos Modelos de Gestion Pública Editorial Temas.

Ferreira, Giacomelli C. L. Et Al. (2018). Constituição e administração pública. Grupo A. Minha Biblioteca.

Ferreira, Mendes G. (2016). Linha Administração e Políticas Públicas - Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios. Série IDP. Editora Saraiva. Minha Biblioteca.

França, Phillip Gil. (2016). Controle da Administração Pública.4ª Edição. Saraiva.

Francis, F. (2004). La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. Traducción de Maria Alonso. Barcelona: Ediciones B: Grupo Zeta. 201 p.

Freire, Paulo. (1961). A propósito de uma administração. Recife. Imprensa Universitária.

Frey, K. (2007). Governança Urbana e Participação Pública. ANPAD. RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan. /Abr. Disponível em: http://anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf. Página visitada em 20/12/20.

Furtado, L. R. (2005). Aspectos jurídicos e econômicos da corrupção. II Fórum Brasileiro de combate à corrupção na Administração Pública. 1º e 2 de dezembro de 2005. Brasília. Editora Fórum.

Gaetani, F. (2018). O Perfil do Gestor Público: Presente e do Futuro. Tribunal de Contas da União. Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/B5/71/60/60/84E076109E30AF66F18818A8/Francisco%20Gaetani%20-%20O%20Perfil%20do%20Gestor%20-%20PublicoPresente%20e%20do%20Futuro.pdf>. Página visitada em 11/10/20.

Garcia, Telma C. (2013). A formação do gestor público no desenvolvimento de seu mandato eletivo. (Monografia de Especialização). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Diretoria de pesquisa e Pós-Graduação - Especialização em Gestão Pública Municipal.

Gil, A. C. (2018). Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 6ª edição. São Paulo. Editora Atlas.

Gil, A. C. (1999). Métodos e técnicas de pesquisa social". São Paulo. Atlas.

Gil, A. C. (1991). Como elaborar projetos de pesquisa". São Paulo: Atlas.

Gil, França, P. (2016). Controle da administração pública. Editora Saraiva. [Minha Biblioteca].

Gomes, Carla A. (2018). A prevenção da corrupção e outros desafios a boa governança da administração pública. Editora: Instituto de ciências jurídicas-políticas Centro de Investigação de Direito Público.

Goulart, I. B. (2005). Piaget: Experiências básicas para a utilização pelo professor. Revista e Ampliada. 21. ed. São Paulo. Vozes.

Graciarena, Jorge. (1998). El Estado latinoamericano en perspectiva. Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires.

Griffin, R. W. (2007). Introdução à administração. São Paulo. Ática.

Habermas, J. (2003). Direito e democracia: entre facticidade e validade. Volume II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Habermas, J. (2002). A inclusão do outro: estudos de teoria e política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo. Loyola.

Habermas, J. (2000). *O Discurso Filosófico da Modernidade*. São Paulo: Martins Fontes.

Haddad, F. (1997). Trabalho e classes sociais. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, São Paulo, 9(2): 97-123, outubro.

Hair Jr, Joseph F., Babin, Barry., Money, Arthur H., Samouel, Phillip. (2005). *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre. Bookman.

Hall, R. H. (1978). *Organizações: estruturas e processos*. Rio de Janeiro. PrenticeHall do Brasil.

Hancock, B. (2002). *Trent Focus for Research and Development in Primary Health Care: An Introduction to Qualitative Research*. Nottingham: Trent Focus.

Hartley, J. (2005). *Innovation in governance and public service: past and present*. Public money & Management. Jan.

Hegel, G.W. (1940). *Príncipes de la philosophie du droit*. Translated by Andre Kaan. Paris: Gallimard.

Hirst, P. (2000). *Democracy and governance*. In J. Pierre (Org.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford University Press. New York. (pp. 13-35).

Hobbes, Thomas. (1993). *Decive: elementos filosóficos a respeito do cidadão*. Petrópolis: Vozes.

Hobbes. (1988). *Leviathan: ou, matéria forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo. Nova Cultural. (Coleção Os Pensadores).

Hochman, G. (2009). "O Brasil não é só doença": o programa de saúde pública de Juscelino Kubitschek. *Hist. cienc. Saúde-Manguinhos* vol.16 supl.1 Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/hcsm/v16s1/15.pdf>. Página visitada em 10/07/20.

Hofstede, G. (1997). *The Archimedes effect. Working at the interface of cultures: 18 lives in social science*. M. H. Bond. London, Routledge: 47-61.

Houaiss, A., Villar, Mauro de Salles. (2001). *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Howlett, M., Ramesh, M., Peri, A. (2013). *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Editora Elsevier. Rio de Janeiro.

Jardim, J. M. (2001). *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Rio de Janeiro. EdUFF.

Johnson, Alan. (1997). *Dicionário de Sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Rio de Janeiro. Zahar.

Junior, Pedro Carlos R. (2012). Orientação para inovação em organizações públicas de serviços de alto desempenho: uma análise comparativa entre Brasil e Portugal. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília. PPGA. UnB. Brasil.

Justen Filho, Marçal. (2015). Curso de direito administrativo. 11ª ed. São Paulo. Revista dos Tribunais.

Kant, A. (2018). Kant's Principles of Politics: Including His Essay on Perpetual Peace, a Contribution to Political Science. (Classic Reprint) Paperback. January 11.

Kant, A. (2005). Fundamentação da metafísica dos costumes. São Paulo. Martin Claret.

Kant, A. (2001). La paz perpetua. Buenos Aires: Longseller.

Kant, A. E. (1988). The Economics of regulation: principles and institutions. Cambridge: MIT Press.

Kickert, Walter J. M. (1997). Public governance in the Netherlands: in the alternative to angloamerican managerialism. Public Administration, v.75, p.731-752.

Kickert, Walter J. M., Klijn, Erik-hans., Koppenjan, Johannes F. M. (1999). Introduction: A management perspective on policy networks. In: Kickert, W. J. M.; Klijn, E.- H. e Koppenjan, J. F. M. (Org.). Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. London, Thousand Oaks: Sage. p. 1-13.

Klein, Amarolinda Z. (2015). Metodologia da pesquisa em administração: uma abordagem prática. São Paulo. Atlas.

Lakatos, Eva M., Marconi, Marina de A. (1993). Fundamentos de metodologia científica. São Paulo. Atlas.

Leal, Fernando., Mendonça, José Vicente Santos de. (2016). Transformações do Direito Administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias. Edição Fundação Getulio Vargas Direito Rio. Rio de Janeiro.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de (2011). Lei de acesso a informação. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Página visitada em 15/11/20.

Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Página visitada em 30/11/20.

Lei nº 11.107, de 06 de abril. (2005). Consórcios públicos e Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 dispões e regulamenta as normas de constituição e contratação

de consórcios. Portal da legislação. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Página visitada em 2019.

Lei nº 11.079, de 30 de dezembro. (2004). Regulamenta as parcerias Público-Privadas. Portal da legislação. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Página visitada em 2019.

Lei nº 10.683 de 28 de maio. (2003). Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683impresao.htm#:~:text=LEI%20No%2010.683%2C%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Disp%3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Página visitada em 12/11/20.

Lei nº 10.520 de 17 de julho. (2002). Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Portal da legislação. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Página visitada em 2019.

Lei nº 10.257, de 10 de julho. (2001). Estatuto da Cidade: Estabelece diretrizes para a ação para o planejamento e a política urbana. Portal da legislação. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Página visitada em 11/10/2019.

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio. (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Portal da legislação. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Página visitada em 2019.

Lei nº 10.028, de 19 de outubro. (2000). Lei de Crimes Fiscais: Caracteriza os crimes contra as finanças públicas. Portal da legislação. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Página visitada em 2019.

Lei nº 11.424, de 06 de janeiro. (2000). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Estado do Rio Grande do Sul. Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.424.pdf>. Pagina visitada em 12/12/20.

Lei 9.784. (1999). Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Pagina visitada em 05/12/20.

Lei 9.790, de 23 de março. (1999). Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Página visitada em 30/09/20.

Lei 8.987. (1995). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987compilada.htm em 10/09/2020.

Lei 8.666, de 21 de junho. (1993). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Portal da legislação. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Página visitada em 09/11/2019.

Lei nº 8.429, de 2 de junho. (1992). Lei de Improbidade Administrativa: Estabelece sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato. Portal da legislação. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Página visitada em 2019.

Lei nº 5.172, de 25 de outubro. (1966). Código Tributário Nacional: Institui o sistema tributário nacional e estabelece normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios. Portal da legislação. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Página visitada em 2019.

Lei nº 4.320, de 17 de março. (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Página visitada em 10/08/20.

Lévi-Strauss, Claude. (1973). Antropologia Estrutural I. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro.

Levy, E. (2001). Fórum Internacional Sobre Responsabilização e Transparência no Setor Público: apresentação dos resultados. Brasília, dez/2001. Disponível em: www.presidencia.gov.br/pt-br/assuntos/ocde/2001/ForumInternOCDE2001.PDF. Acesso em 15/10/2020.

Lisboa, A.M. (2018). Economia política aristotélica: cuidando da casa, cuidando do comum. Logeion: Filosofia da informação, 4(1), 36-72.

Lima, Luciana Leite., Mendonça, José Vicente de. (2018). Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento local. Editora Metamorfose. Porto Alegre.

Lounsbury, Michael., Ventresca, Marc. (2003). O Novo Estruturalismo em Organizacional Teoria. Organização, Londres: Sage, v. 10, n. 3, p. 457-480.

Locke, John. (2005). Segundo tratado sobre governo. São Paulo. Martin Claret.

Locke, John. (1998). Dois tratados sobre o governo. Tradução de Júlio Fischer. São Paulo: Martins Pontes.

Maquiavel, Nicolau. (1987). O príncipe. 4. Ed. São Paulo. Nova Cultural. (Coleção Os Pensadores).

Mappa, S. (dir. e org.). (2004). Les Métamorphoses du Politique au Nord et au Sud. Paris. Karthala.

Marconi, Marina de A., Lakatos, Eva M. (2002). Técnicas de pesquisa. 5. ed. São Paulo. Atlas.

Marinho, A., Façanha, L. O. (2001). Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão. n. 787. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0787.pdf>. Acesso em 16/11/2020.

Marques, Maria da C. da C. (2005). Corporate Governance in the Public Sector in Portugal: principles, elements and conceptual framework. An International Meeting of the American Accounting Association. Califórnia. Disponível em: <<http://www.aaahg.org/am2005/display.cfm?filename=subid%5f772%2edf&mimetype=application%2fpdf>>. Acesso em: 10/10/2020.

Marshall, T. H. (2002). Cidadania e Classe social [Ed. atual trad. e rev. Por EaD/CEE/MCT]. 2. ed. Brasília: Senado Federal. Centro de Estudos Estratégicos. Ministério da Ciência e Tecnologia.

Marshall, T. H. (1963). Cidadania, classe social e status. Tradução do professor Phillip C. Schmitter. Universidade Federal Fluminense. UFFS. Zahar Editores. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod_resource/content/1/MARSHALL%2C%20T.%20H.%20Cidadania-Classe-Social-e-Status.pdf. Acesso em 10/11/2020.

Marshall, T. H. (1950). Citizenship and Social Class. In: Marshall, T. H. e Bottomore, Tom. Citizenship and Social Class. Chicago: Pluto Classic (reimpr.). 1996, p. 3-51.

Martins, Humberto F. (1997). Revista do Serviço Público. Brasília. v. 48, n. 1, p. 43-79, jan. /abr.

Marx, K. (2008). Contribución a la crítica a la Economía Política. Biblioteca de Pensamiento Socialista. Buenos Aires. Siglo Veinteuno editores.

Marx, K., Engels, F. (2007). A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas 1845- 1846. São Paulo. Boitempo.

Marx, K. (1976). Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador) 1857-1858 Madrid: Sigilo XXI, 3v.

Marx, K. (1961). Contribucion a la crítica de la economia política. In: Ebenstein, W. Pensamiento político moderno. Madrid. Taurus.

- Mascarenhas, A. O. (2010). *Gestão Estratégica de Pessoas*. São Paulo. Cengage.
- Matias Pereira, José. (2018). *Administração Pública*, 5ª edição. Grupo GEN. Minha Biblioteca.
- Matias Pereira, José. (2016a). *Manual de gestão pública contemporânea*. 5.ed. São Paulo: Atlas.
- Matias Pereira, José. (2016b). *Tempestade Perfeita: análise da crise econômica, política e ética no Brasil*. São Paulo: Livro novo.
- Matias Pereira, José. (2016c). *Manual de metodologia da pesquisa científica*. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público*. São Paulo. Atlas. 288 p.
- Meirelles, H. L., Aleixo, D. B., Burle Filho, J. E. (2013). *Direito administrativo brasileiro*. 39ª Ed. São Paulo. Malheiros Editores.
- Meirelles, H. L. (2009). *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo. Malheiros. 2009. p. 752.
- Meirelles, H. L. (2006). *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo. Malheiros Editores. 2006.
- Mendes, Annita V. C. (2014). *A Administração Pública e o Sistema de Gestão da Ética: uma análise da Política de promoção da ética no Poder Executivo Federal*. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília. PPGA. UnB. Brasil.
- Milani, C., Solinís, G. (2002). *Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro*. In: Milanl, C., Arturi, C., Solinís, G. (Orgs.). *Democracia e governança mundial – que regulações para o século XXI*. Porto Alegre. Ed. Universidade/UFRGS/Unesco. p. 266-291.
- Motta, F. Prestes., Alcadipani, Rafael. (1999). *Jeitinho brasileiro, Controle social e competição*. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo. v.39, n.1, Jan/Mar, p.6-12.
- Neto, José Carneiro da Cunha. (2010). *Governança Corporativa e eficiência informacional*. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília. PPGA. UnB. Brasil.
- Nielsen, J. Flávia A. G., Olívio, R. Olívio Mortilhas, (2017). *L. Guia prático para elaboração de monografias, dissertações e teses em administração*. Editora Saraiva. Minha Biblioteca.
- Nohara, I. (2015). *Direito administrativo*. São Paulo. Atlas.
- OCDE. *Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento*. (2005). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Survey of OECD Countries*.

Disponível em: <http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en2649_34847_34046561_1_1_1_37439,00.html>. Acesso em 18/10/20.

O'Donnell Guillermo. (1984). Apuntes para una Teoría del Estado en Oszlak Oscar. (comp.). Teoría de la Burocracia Estatal. Enfoques críticos (compilación) Paidós. Buenos Aires.

Oliveira, Djalma de Pinho Rebouças de. (2014). Administração pública: foco na otimização do modelo administrativo. Grupo GEN. Minha Biblioteca.

Orengo, F. V., Et al. (2020). Fenomenologia e psicologia fenomenológica para Psicólogos brasileiros: uma compreensão empírica. Psicologia em estudo., v. 25, e45065. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pe/v25/1807-0329-pe-25-e45065.pdf>. Página visitada em: 15/08/20.

Oszlak, Oscar. (1999). La formación del Estado Argentino. Planeta. Buenos Aires.

Pereira, J. M. (2019). Manual de metodologia da pesquisa científica. – 4. Ed.– São Paulo. Atlas.

Pesqueux, Yvon. (2018). Filosofia e Organizações. Coleção Debates em Administração. Cengage Learning Brasil. Minha Biblioteca.

Pimenta, Roberto da Costa. (2009). Responsabilização na administração pública brasileira: Estrutura e relações no campo da função pública. (Tese de doutorado). Fundação Getúlio Vargas. Escola brasileira de administração pública e de empresas centro de formação acadêmica e pesquisa curso de doutorado em administração. FGV.

Pires, J. C. de S., Macêdo, K. B. (2006). Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. RAP. Rio de Janeiro 40(1):81-105, Jan./Fev. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf>. Página visitada em 08/06/20.

Platão, (1987). Político. São Paulo. Nova Cultural. Coleção os Pensadores.

Poppe, Karl Raymund. (1999). O mito do contexto: em defesa da ciência e da racionalidade. Lisboa. Portugal. Edição 70, P.252.

Portaria nº 548, de 22 de novembro de (2010). Estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação. Ministério da Fazenda. Disponível em:

http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/Portaria_MF_n_548_2010.pdf. Pagina visitada em 01/02/20.

Procopiuck, Mario. (2013). Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária. Atlas.

Raatz, I., Anchieta, N. (2015). Tutela antecipada, tutela cautelar e tutela da evidência como espécies de tutela provisória no novo código de processo civil. Revista

Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume 15. Janeiro a junho de 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/16873>. Página visitada em 25/11/20.

Reis, Rita C. S., Matos, Carlos R. N. (2012). Perfil do gestor público: elementos para formação e mudanças. Anais eletrônicos da I CIEGESI / I encontro científico do PNAP/UEG 22-23 de junho de 2012. Goiânia. Goiás.

Resolução 936/2012. (2012). Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas na estruturação e funcionamento do sistema de controle interno municipal e dá outras providências. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. TCE.RS.

Resolução nº 544, de 21 de junho. (2000). Aprova a consolidação e introduz alterações no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Estado do Rio Grande do Sul/RS. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tcers/regimento_interno/RI-TCE-1011-sem-sumario.pdf. Página visitada em 15/12/20.

Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. In J. Pierre (Ed.). Debating governance: authority, steering and democracy. New York. Oxford University Press. (pp. 54-90).

Ribeiro, Agatha J. G. (2016). Democracia Participativa no contexto Latino-Americano: entre o Estado, os heróis e a sociedade civil. (Tese de Doutorado). Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. FGV. Brasil.

Roesch, S. M. A. (2015). Projetos de estágio e de pesquisa em administração: estágios, tcc, dissertações e estudos de caso. 1. ed. São Paulo. Atlas.

Roesch, S. M. A. (2013). Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração. 3ª edição. Grupo GEN. Minha Biblioteca.

Rosenau, James N., Czempiel, Ernst O. (2000). Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UnB. São Paulo. Imprensa Oficial.

Rousseau, Jean-Jacques. (1983). Do contrato social. São Paulo. Abril.

Salto, J. F. (2020). P. Linhas Administração e Políticas Públicas - Contas Públicas no Brasil. Editora Saraiva. Série IDP. Minha Biblioteca.

Sanches, Osvaldo M. (1997). Dicionário de Orçamento, planejamento e áreas afins. São Paulo. Prisma.

Santos, L. S. (2019). A ética da gestão pública à luz da abordagem da racionalidade: os dilemas morais vivenciados na gestão de riscos e desastres em Santa Catarina. (Tese de Doutorado). Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

Santos, Nathalia de Melo. (2019). Governo eletrônico: relação entre inovação e desempenho no serviço público. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília. UnB. PPGA. Brasil.

Santos, Vania dos. (2016). Sociologia da Administração. 2ª edição GEN. Grupo Editorial Nacional.

Sartori, Rejane. (2011). Governança em agentes de fomento dos sistemas regionais de CT&I Florianópolis. (Tese Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Tecnológico Departamento de Engenharia do Conhecimento. Programa de Pós-Graduação em engenharia e gestão do conhecimento. UFSC.

Sauer, R. A. C. (1997). A tecnologia da informação na reforma do estado. Texto para discussão. ENAP. Nº 6. Brasília.

Schein, E. H. (2009). Cultura organizacional e Liderança. Tradução Ailton Bomfim Brandão. São Paulo. Atlas.

Secchi, L. (2015). Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo. Cengage Learning.

Segatto, P., Santos, C. R., Fernandes, M. (2013). Formação e Capacitação do Gestor Público Municipal. Coleção Gestão Pública, Vol. 2. 2013. Disponível em: <http://labgestao.ufsc.br/portal/wp-content/uploads/2013/10/Anais-GPVolume-2-Artigo-5.pdf>. Acesso em 30/09/2020.

Silva, Elderson Ferreira Da. (2013). Controladoria na administração pública: manual prático para implantação. Grupo GEN. Minha Biblioteca.

Slomski, Vilma G. (2012). Competências gerenciais necessárias ao gestor público contemporâneo. São Paulo (SP). Escola de Superior de Gestão e Contas Públicas. Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (ECTCMSP).

Smith, Adam. (1976). The Wealth of nations. Chicago. The University of Chicago Press.

Souto, Alandeives de Almeida. (2006). Uma abordagem sobre a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães e sua perspectiva na formação técnica do gestor público municipal no Estado de Pernambuco. (Mestrado profissional em gestão pública). Recife. Universidade Federal de Pernambuco. UFPE.

Stoker, G. (2000). Urban political science and the challenge of urban governance. In J. Pierre (Ed.). Debating governance: authority, steering and democracy. New York. Oxford University Press. (pp. 91-109).

Supremo Tribunal Federal. (2002). Recurso extraordinário RE nº 253.885/MG. STF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258322>. Página acessada em 20/10/20.

Supremo Tribunal Federal. (2020). Sumulas do STF, nº 473. STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>. Página visitada em 10/12/20.

Supremo Tribunal Federal. (2020). Sumulas do STF, nº 346. STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1576>. Página visitada em 10/12/20.

Taille, Yves de La. (2010). Moral e Ética: Uma Leitura Psicológica. Revista Psicologia: Teoria e Pesquisa. Brasília. 2010, Vol. 26 n. especial, pp. 105-114. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ptp/v26nspe/a09v26ns.pdf>. Página visitada em 18/09/20.

Teixeira, Alex F. (2019). Resultado fiscal dos municípios participantes de consórcios: uma análise sobre a influência da governança nas cortes de contas. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília. PPGA. UnB. Brasil.

Thiry-Cherques, H. R. (2003). Responsabilidade Moral e Identidade Empresarial. RAC. Edição Especial. 31-50.

Timmers, H. (2000). Government Governance. Coporate Governance in the public sector, why and how? The Netherlands Ministry of finance. 9Th Fee Public Sector Conference. Nov. Disponível em: <http://www.minfim.nl>. Acesso em 03/05/20.

Tocqueville, Alexis de. (1961). Democracy in America. New York. Schocken Books.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. (2020). Processos e Auditorias. Períodos: Anos - 2017, 2018, 2019. TCE/RS. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/inicial>. Pagina visitada em 20/08/20.

Tribunal Superior Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul. (2016). Eleições municipais Estado do Rio Grande do Sul em 2016. TSE/RS. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas>. Página visitada em 25/08/19.

Tribunal de contas do RS. (2014). Orientações do Tribunal de Contas para gestores municipais do RS. TCE/RS. Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Jurema. ESGC.

Tribunal de Contas da União. (2011). Auditoria governamental. Programa de aprimoramento profissional em Auditoria. PROAUDI. Instituto Serzedello Corrêa. Brasília. TCU.

Van Maanen, John., Schein, Edgar H. (1979). Toward a theory of organizational socialization. Research in Organizational Behavior, v. 1, n.1, p.209-264.

Viegas, Cláudia Mara de A. R. (2011). Princípio da supremacia do interesse público: Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande. XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/>

n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9092&revista_caderno=4>. Acesso em 30/11/2020.

Vergara, Constant, S. (2016). Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 16ª edição. Grupo GEN. Minha Biblioteca.

Vieira, M. M. F., Zouain, D. M. (2005). Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Villoria, M. (2011). Ética em el sector público: uma reflexion desde la ética aplicada. Encuentros multidisciplinares. 13(39), 19-28.

Wagner III, J. A., Hollenbeck, J. A. (1999). Comportamento organizacional: criando vantagem competitiva. São Paulo: Saraiva.

Weber Max. (1919). La política como vocación en El político y el Científico. Programa de Redes Informativas y Productivas. Universidad Nacional General San Martin. UNSAM. Disponível em: <http://www.bibliotecabasica.com.ar>. Pagina visitada em 13/09/20.

Werneck, R. (2005). Além da estabilização: desafio da agenda fiscal. Texto para Discussão, Rio de Janeiro, n. 514. Dez. 17 p.

Wilson, Woodron. (2002). The study of administration. Political Science Quarterly. 2(2), p.197.

Zago, L. H. (2013). O método dialético e a análise do real. Kriterion. Belo Horizonte. nº 127, Jun. p. 109-124.

Zanella, DI Pietro, Maria S. (2019). Parcerias Administração Pública. Grupo GEN. Minha Biblioteca.

Zappellini, M. B. (2013). Ética e Administração pública: uma Abordagem a partir de três Modelos Normativos. In Anais do 37º Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração. Rio de Janeiro. RJ. Brasil.

Zuvanic, L., Iacoviello, M. (2008). La burocracia em América Latina.

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES

Formulario de autorización para la publicación de Tesis

1. Identificación del material bibliográfico Tesis Doctoral Tesis Magíster

2. Identificación del documento / autor

Programa de posgrado	Doctorado en Administración
-----------------------------	-----------------------------

Área de conocimiento	Administración Pública
-----------------------------	------------------------

3. Identificación Institucional

Título	ANÁLISE DAS INCONFORMIDADES NA GESTÃO PÚBLICA DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL BRASIL
---------------	--

Autor	Luís Fernando Peixoto Wesz
--------------	----------------------------

Tipo y N° de documento	RG N° 4012111144
-------------------------------	------------------

Director	Roberto Carlos Dalongaro
Tipo y N° de documento	RG N° 1073481309
N° de páginas	197

Fecha de defensa: 30/06/2022 **Fecha de entrega del archivo: ___/___/___**

4. Información de acceso al documento

Autorizo Publicación

SI

NO

En la calidad de titular de los derechos de autor de la mencionada publicación, **autorizo** a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones, a **publicar, sin resarcimiento de derechos de autor**, conforme a las condiciones arriba indicadas, en medio electrónico, en la red mundial de computadoras, en la biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y sitios en la que ésta última haya otorgado licencias, para fines de lecturas, impresión y/o descarga por Internet, **a título de divulgación de la producción científica generada por la Universidad**, a partir de la fecha.-

Se deslindará a la Facultad de Ciencias Económicas y a la Universidad Nacional de Misiones de toda responsabilidad legal que surgiera por reclamos de terceros que invoquen la autoría de la obra de tesis cuya publicación se efectúe.-

Además se le informa que Ud. puede registrar su trabajo de investigación en el Registro de la Propiedad Intelectual, no siendo responsable la Universidad Nacional de Misiones y/o Facultad de Ciencias Económicas por la pérdida de los derechos de autor por falta de realización del trámite ante la autoridad pertinente.-

Asimismo, notificamos que para obtener el título de “Patente de Invención” es necesario presentar la solicitud de patente dentro del año de publicación o divulgación. (art. 5 Ley 24.481).-

Firma del Autor

Posadas, Misiones, AR
Lugar

30/06/2022
Fecha

ANEXOS

**Anexo A: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS
Processos e Auditorias. Períodos: Anos - 2017, 2018, 2019**

The image shows the homepage of the Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). At the top, there is a navigation bar with the TCE-RS logo and the text "TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL". Below this, there are several tabs: "Portal", "Institucional", "Conselheiros", "Jurisdicção", "Divulga", "Serviço", and "Contato". A search bar is also present.

The main content area features a large banner with the text "Pressione F11 para sair do modo tela cheia" (Press F11 to exit full-screen mode). Below the banner, there are three news articles:

- Saiba como se comunicar com o TCE-RS durante a pandemia**: Durante a suspensão do expediente presencial e como medida de controle da pandemia da Covid-19, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) não está recebendo pedidos físicos.
- TCE-RS suspende contratação em Eldorado do Sul**: O Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) concedeu tutela de urgência, em processo de representação, determinando a suspensão da Condição Pública nº 0012020, do Executivo Municipal de Eldorado do Sul, cujo objeto consiste na contratação de empresa de engenharia ou arquitetura para execução de serviços técnicos, compreendendo a elaboração de análises, especificações, estudos de viabilidade e consultoria técnica, orçamentos, levantamentos, projetos e "as built" ("como construído") necessários à Administração do Município.
- TCE-RS promove webconferência sobre o retorno das atividades pós-pandemia**: O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS) promove, nesta sexta-feira (18), um debate com especialistas da área de Saúde sobre a volta à cotidianidade e das atividades pós-fim da pandemia de Covid-19. Intitulado "Construindo o retorno possível", a palestra online será transmitida pelos canais oficiais do Tribunal gaúcho, das 10h às 12h.

On the right side, there are several widgets: "DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL", "Transparência e Acesso à Informação", "Ajuda TCE", "Controle Social" (with options for "Município" and "Estado"), and "DADOS ABERTOS".

On the left side, there is a vertical menu with sections: "Acesso Cidadão" (containing links for "Página Inicial", "Denúncia", "Consulta Processual Pública", "Consulta", "Exatidão", "Diário Eletrônico TCE-RS", "Atas Normativas TCE-RS", "Licitações e Contratos TCE", "Estudos e Pesquisas", "Sib3 - cadastro externo", "Sistema Informativo das Receitas Especiais") and "Acesso Jurisdicionado" (containing "Abertura de Chamadas").

Fonte: (TCE/RS, 2020).

Anexo B: Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Eleições municipais Estado do Rio Grande do Sul em 2016.

 **Eleitor e eleições** Partidos Comunicação Jurisprudência Legislação Serviços judiciais O TSE 

 / Eleições / Estatísticas  

Eleições

- Calendário eleitoral
- Canal do Mesário
- Contas eleitorais
- Desincompatibilização
- Eleições, plebiscitos e referendos
- Estatísticas**
- Processo Eleitoral no Brasil
- Urna eletrônica

Tags

- #Eleitorado
- #Estatística
- #Eleições
- #Votação
- #Candidatura

Gestor responsável

Secretaria de Modernização,

Estatísticas

São feitas com base na replicação diária dos dados dos tribunais regionais eleitorais para uma base consolidada no Tribunal Superior Eleitoral, em horários predeterminados.

Conheça as estatísticas relacionadas às eleições:

- **Eleições**

Outras estatísticas

Acesse também outros números da Justiça Eleitoral:

- **Estatísticas do eleitorado**
- **Relatório das eleições**
- **Repositório de dados eleitorais**

Dúvidas e sugestões devem ser encaminhadas para estatistica@tse.jus.br.

Visite também

- **Estatísticas eleitorais**

Fonte: (TSE/RS, 2016).